ISSN 1024-3046

Europeiska gemenskapernas

officiella tidning

C 149

fyrtiofemte årgången

21 juni 2002

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer | Innehållsförteckning | Sida

I *Meddelanden*

. . . . . .

II *Förberedande rättsakter*

Ekonomiska och sociala kommittén

390:e plenarsession, 24 och 25 april 2002

2002/C 149/01 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Överskuldsättning hos hushållen” 1

2002/C 149/02 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av speglar och kompletterande system för indirekt sikt och av fordon försedda med sådana anordningar och om ändring av 70/156/EEG” (KOM(2001) 811 slutlig – 2001/0317 COD) 5

Pris: 18,00 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

Informationsnummer	Innehåll *(Fortsättning)*	Sida
2002/C 149/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av biobränslen för transport”, och — ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/81/EEG vad gäller möjligheten att tillämpa nedsatta punktskatter på vissa mineraloljor som innehåller biobränslen och på biobränslen” (KOM(2001) 547 slutlig – 2001/0265 COD – 2001/0266 CSN)	7
2002/C 149/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets förordning om bevarande, karakterisering, insamling och nyttjande av genetiska resurser inom jordbruket och om ändring av förordning (EG) nr 1258/1999” (KOM(2001) 617 slutlig (Del I) – 2001/0256 CNS)	11
2002/C 149/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår” (KOM(2001) 624 slutlig – 2001/0257 COD)	13
2002/C 149/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att inrätta Europeiska året för utbildning genom idrott 2004” (KOM(2001) 584 slutlig)	17
2002/C 149/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europarlamentets och rådets förordning över gemenskapsstatistik på inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC)” (KOM(2001) 754 slutlig – 2001/0293 COD)	24
2002/C 149/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin” (KOM(2001) 629 slutlig)	26
2002/C 149/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Kommissionens arbetsdokument – Sambandet mellan att garantera den interna säkerheten och att uppfylla internationella skyldigheter och instrument avseende skydd” (KOM(2001) 743 slutlig)	30
2002/C 149/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till beslut om ändring av beslut 1999/311/EG av den 29 april 1999 om antagande av den tredje fasen i det alleuropeiska samarbetsprogrammet för högre utbildning (Tempus III) (2000–2006)” (KOM(2002) 47 slutlig – 2002/0037 CNS)	36
2002/C 149/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Partnerskapsavtalet mellan AVS-staterna och EU”	38

SV

(Fortsättning på omslagets tredje sida)

Informationsnummer	Innehåll *(Fortsättning)*	Sida
2002/C 149/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier” (KOM(2001) 257 slutlig – 2001/0111 COD)	46
2002/C 149/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Europeiska unionens utvidgning österut och skogssektorn”	51
2002/C 149/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förlängning av de transeuropeiska näten till EU:s öar”	60
2002/C 149/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Små och medelstora företag i Europeiska unionens öregioner”	68
2002/C 149/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Skattekonkurrensen och dess effekter på företagens konkurrenskraft”	73
2002/C 149/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring” (KOM(2001) 672 slutlig)	79
2002/C 149/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Europeiska kommissionens vitbok: Nya insatser för Europas ungdom” (KOM(2001) 681 slutlig)	84

SV

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Överskuldsättning hos hushållen”

(2002/C 149/01)

Den 13 juli 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Överskuldsättning hos hushållen”.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2002. Föredragande var Manuel Ataíde Ferreira.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 78 röster för, 6 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. **Överskuldsättning – en aktuell fråga**

1.1. I rådets resolution av den 13 juli 1992 om de framtida prioriteringarna för utvecklingen av konsumentskyddspolitiken togs överskuldsättning för första gången upp som en av de prioriterade frågorna.

1.2. Trots att problemet med överskuldsättning har tillmätts allt större betydelse inom de olika medlemsstaterna och åtgärder av rättslig och administrativ karaktär har antagits nationellt, har inga politiska initiativ tagits på gemenskapsnivå. Detta är förvånande med tanke på de högkvalitativa och sakkunniga bidragen i form av den studie som genomfördes av professor Nick Huls ([1]) och det arbete i frågan som bedrivs inom kommissionens GD Hälsa och konsumentskydd.

1.3. Den 27 maj 1999 gav Ekonomiska och sociala kommittén i uppdrag åt sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion att utarbeta en informationsrapport om ”Överskuldsättning hos hushållen”, som i enlighet med plenarförsamlingens beslut översändes till alla de andra gemenskapsinstitutionerna.

1.4. Under utarbetandet av rapporten, i samband med det portugisiska ordförandeskapet, tog rådet (konsumentfrågor) åter upp denna fråga vid sitt sammanträde i Luxemburg den 13 april 2000, och framhöll för kommissionen och medlemsstaterna hur viktigt det är att frågan behandlas på gemenskapsnivå.

1.5. I informationsrapporten rekommenderar ESK kommissionen att ”som ett första steg i denna riktning snarast börja utarbeta en grönbok om överskuldsättning hos hushållen i Europa. I denna grönbok bör man redogöra för tillgängliga studier i frågan, informera om situationen beträffande de olika rättsordningarna, tillhandahålla statistiska uppgifter om olika medlemsstater och kandidatländer, nå fram till en entydig definition av begreppet överskuldsättning samt fastställa riktlinjer för de ytterligare insatser som erfordras i syfte att nå de målsättningar som ställs upp i denna rapport”.

1.6. Efter denna rekommendation begärde kommissionen in anbud på genomförande av två studier; den ena skulle behandla överskuldsättning i medlemsstaterna ur statistisk synvinkel, den andra hur frågan hanteras i de olika medlemsstaternas rättssystem.

Kommissionen godtog dock inte studien om de rättsliga aspekterna och annullerade kontraktet. För närvarande arbetar kommissionen med att analysera den statistiska studien, varvid man stött på svårigheter med att jämföra de uppgifter som presenteras, vilket naturligtvis var att vänta med tanke på skillnaderna i hur man uppfattar och hanterar problemet i de olika medlemsstaterna. Kommissionen har ännu inte officiellt meddelat hur man avser att behandla ämnet, och det kan

([1]) ”Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions”, Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, nr 29, 1994.

hända att det kommer att avföras från kommissionens arbetsprogram. Man kan dock notera vissa positiva, om än minimala, separata åtgärder inom ramen för översynen av direktivet om konsumentkrediter.

1.7. Med stöd av det svenska ordförandeskapet beslutade ESK att anordna en offentlig hearing i Stockholm den 18 juni 2001 inom ramen för detta initiativyttrande, för att ta del av aktuell information och de olika erfarenheter som finns av problemet i de nordiska länderna. Detta var information som saknades i den tidigare nämnda informationsrapporten.

1.7.1. Under denna hearing redovisade statssekreteraren vid det svenska justitiedepartementet den svenska regeringens uppfattning i frågan, nämligen att gemenskapen bör angripa denna fråga gemensamt för att finna en lösning på de problem som uppstår på grund av att olika medlemsstater hanterar frågan på olika sätt, med olika lösningar och resultat som följd ([1]).

1.8. Den 2 juli 2001 genomförde ”Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)” i samarbete med Europeiska kommissionen en bred konferens om EU:s konkurrensregler och banksystem, där enhetschefen för finansiella tjänster i GD Hälsa och konsumentskydd fick tillfälle att presentera riktlinjerna för förslaget till det nya direktivet om konsumentkrediter, och där man diskuterade problemen med överskuldsättning ur ett gemenskapsperspektiv ([2]).

1.8.1. Även GD Hälsa och konsumentskydd anordnade den 4 juli 2001 i Bryssel en hearing med regeringarnas sakkunniga för att diskutera ändringsförslag till direktivet om konsumentkrediter, och där togs också frågan om att förebygga överskuldsättning upp.

1.9. Under det belgiska ordförandeskapet hölls den 13–14 november 2001 en viktig debatt i Charleroi på temat ”Konsumentkrediter och EU-harmonisering”, där Belgiens minister för ekonomi och forskning fokuserade på överskuldsättningens sociala och ekonomiska aspekter samt dess samband med utvecklingen av finansiella tjänster och gränsöverskridande handel på inre marknaden ([3]).

1.10. En annan särskilt viktig händelse var rådets (inre marknaden konsumentfrågor och turism) möte den 26 november 2001, där ministrarna bland annat framhöll att ”skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller såväl förebyggande som sociala, juridiska och ekonomiska åtgärder i samband med för hög skuldsättning kan ge upphov till stora olikheter både mellan europeiska konsumenter och mellan kreditgivare”. Därför ansågs det att man på gemenskapsnivå skulle kunna överväga att i syfte att komplettera de åtgärder som främjar utvecklingen av gränsöverskridande krediter tillföra åtgärder som syftar till att förebygga för hög skuldsättning längs hela kreditkedjan.

2. Överskuldsättning hos hushållen ur ett gemenskapsperspektiv

2.1. Problemet med överskuldsättning har sociala, ekonomiska, finansiella, civil- och processrättsliga och naturligtvis också politiska aspekter, vilka alla bör beaktas på gemenskapsnivå.

2.1.1. De aspekter som är av grundläggande betydelse för detta initiativyttrande är de rättsliga aspekter som direkt påverkar politiken för genomförandet av inre marknaden.

2.2. Det framkom med all tydlighet i samband med de genomförda studierna och hearingarna att utvecklingen av en marknad med gränsöverskridande finansiella tjänster måste bygga på förtroende hos såväl producenter som näringsidkare, fria yrkesutövare och konsumenter.

2.2.1. För att säkerställa detta förtroende är det av avgörande betydelse för kreditförmedlarna att de bestämmelser som gäller på marknaden är tydliga, även i samband med betalningssvårigheter.

2.3. Vissa fall av betalningssvårigheter, vilket är det första steget mot överskuldsättning, kan visserligen regleras inom ramen för kreditfömedlingen, i synnerhet vid konsumentkrediter, men en hel rad förebyggande och sanerande åtgärder i fråga om överskuldsättning faller också inom ramen för rättsliga frågor och inre marknaden.

2.4. Mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen och den nya formuleringen av EG-fördragets artikel 153 och EU-föredragets artikel 34 är kommittén övertygad om att en gemenskapsinsats när det gäller särskilt de rättsliga aspekterna av överskuldsättning hos hushållen inte bara är möjlig utan också nödvändig, i syfte att effektivt genomföra den inre marknaden på ett enhetligt sätt.

2.5. Följande tre argument talar för detta:

([1]) Statssekreteraren sade i sitt anförande att ”det finns risk för att de många olika system som för närvarande finns i EU för att förhindra överskuldsättning hos hushållen ger upphov till tekniska hinder för fri rörlighet för varor och tjänster på inre marknaden”.

([2]) I Italien har konsumentorganisationen Adiconsum tillsammans med andra icke-statliga organisationer och några kreditinstitut ställt sig bakom ett lagförslag för att angripa problemet med överskuldsättning hos hushållen.

([3]) Den belgiska regeringen antog den 25 januari 2002 ett lagförslag om konsumentkrediter som innehåller förbud mot reklam som kan locka till överskuldsättning.

2.5.1. Det första gäller behovet av att likställa konkurrensförhållandena mellan dem som beviljar privatpersoner kredit, såväl kreditinstituten som andra ekonomiska aktörer, samt säljarna och tjänsteleverantörerna själva vid tjänsteleveranser och kreditköp.

2.5.2. Det andra gäller hur själva inre marknaden fungerar. Den är att betrakta som en ”inre marknad” med avseende på möjligheterna till gränsöverskridande transaktioner, men är däremot indelad i olika nationella rättsordningar när det gäller att lösa de problem som uppstår på denna marknad. I ljuset av de nya riktlinjerna för bland annat elektronisk handel och distansförsäljning av finansiella varor och tjänster är det möjligt, på samma sätt som i fråga om företagskonkurser, att harmonisera insatserna avseende hushållens överskuldsättning för att undvika att företagen drabbas av nya konkurrenshinder och konkurrenssnedvridningar.

2.5.3. Det tredje argumentet är direkt kopplat till konsumentskydd och bestämmelserna i EG-fördragets nya artikel 153. Det fastställs klart i artikel 153.3 b) att gemenskapen genom ”åtgärder som understöder, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik” skall bidra till att förverkliga de mål som uppställs i artikel 153.1 och som obestridligen omfattar insatser avseende överskuldsättning. Det finns alltså ingen anledning att tveka när det gäller att låta frågan om överskuldsättning hos hushållen ingå inom ramen för en gemenskapspolitik som säkerställer en harmonisering av de nationella insatserna på detta område för att förhindra att diskriminerande situationer uppstår, såväl när det gäller näringsidkare som konsumenter.

2.6. Det finns ytterligare tre omständigheter som talar för att kommissionen bör agera snarast.

2.6.1. Den första omständigheten är det konkreta införandet av den gemensamma valutan och de följder detta kommer att få för den gränsöverskridande handeln, och följaktligen för därtill relaterade krediter, i och med att ett av de främsta hindren för gränsöverskridande transaktioner avlägsnats.

2.6.2. Den andra omständigheten är utvecklingen av elektronisk handel och distansförsäljning och hur direktiv om dessa företeelser kan bidra till att avlägsna de geografiska och logistiska hindren samt öka näringsidkarnas och konsumenternas förtroende. Förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster som skall antas inom kort fullbordar den nödvändiga rättsliga ramen för att öka den gränsöverskridande kreditförmedlingen.

2.6.3. Slutligen utgör den kommande utvidgningen av Europeiska unionen ett skäl att genomföra en omedelbar minimiharmonisering, innan den rättsliga ramen blir ännu mer komplex och svårhanterlig.

3. **Slutsatser och rekommendationer**

3.1. ESK:s slutsatser blir följande:

a) Överskuldsättning är ett problem som förekommer i alla Europeiska unionens medlemsstater och även i kandidatländerna – ett problem som tenderar att förvärras i och med att gränserna öppnas och den gränsöverskridande handeln ökar.

b) För att förebygga överskuldsättning och för skuldsanering tillämpas i de flesta medlemsstater olika nationella system som skiljer sig åt och till och med är motstridande, såväl när det gäller materiell rätt som rättsliga och administrativa förfaranden.

c) Dessa skillnader utgör hinder för utvecklingen av gränsöverskridande kreditförmedling och för förverkligandet av inre marknaden, vilket knappast bidrar till att öka de ekonomiska aktörernas förtroende för den inre marknadens möjligheter och fördelar.

d) Därför behövs det en harmonisering av de rättsliga aspekter som rör överskuldsättning, vilket är fullt möjligt mot bakgrund av bestämmelserna i artiklarna 2 och 34 i EU-fördraget och artiklarna 3 t) och 153 i EG-fördraget.

3.2. ESK:s rekommendationer blir följande:

3.2.1. Rekommendationer till kommissionen:

a) Kommissionen bör snarast presentera de studier om statistiska aspekter på överskuldsättning som beställts och utlysa ett nytt anbudsförfarande för utarbetandet av en studie som jämför rättsystemen med avseende på överskuldsättning i EU.

b) Kommissionen bör snarast utarbeta en grönbok där den aktuella situationen analyseras mot bakgrund av förverkligandet av inre marknaden.

c) Kommissionen bör föreslå åtgärder för att harmonisera den rättsliga ramen för förebyggande av överskuldsättning och för skuldsanering, både när det gäller materiell rätt och processrätt, i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och vad som föreskrivs i artiklarna 2 och 34 i EU-fördraget och artiklarna 3 t) och 153 i EG-fördraget.

d) Kommissionen bör bilda ett nätverk där medlemsstaterna och kommissionen kan utbyta information och följa upp problemet med överskuldsättning hos hushållen i medlemsstaterna och kandidatländerna, något som kan utvecklas till ett europeiskt observationsorgan för överskuldsättning.

e) Kommissionen bör särskilt uppmärksamma om åtgärder som vidtas på olika områden inom gemenskapspolitiken, i synnerhet avseende konsumentkrediter, bostadslån, affärskommunikation, reklam och säljfrämjande åtgärder samt handel, kan ge upphov till eller öka en eventuell överskuldsättning hos hushållen.

3.2.2. Rekommendationer till medlemsstaterna:

a) Medlemsstaterna bör fortsätta arbetet i den riktning som angavs i rådets resolution av den 13 juli 1992 och som följdes under rådsmötena (konsumentfrågor) den 13 april 2000 och 26 november 2001 för att fastställa en rättslig ram för hur frågan om överskuldsättning skall hanteras på gemenskapsnivå.

b) Medlemsstaterna bör undersöka om vissa rättsliga aspekter av överskuldsättning skulle kunna hänföras till bestämmelser liknande dem som gäller för insolventa företag.

c) I ljuset av informationsutbytet med medlemsstaterna bör medlemsstaterna uppmana kommissionen att utarbeta och presentera förslag på harmonisering avseende kraven på information till konsumenterna vid ingående av låneavtal, användning av uppgifter om konsumentens kreditvärdighet, kreditförmedlarnas och finansföretagens roll, förfaranden vid betalningssvårigheter och särskilda system för skuldsanering.

d) Medlemsstaterna bör utröna möjligheten att genom samreglering utarbeta uppförandekoder på frivillig grund för att komma till rätta med överskuldsättning.

e) Medlemsstaterna uppmanas att om möjligt samarbeta för att finna lösningar utanför de rättsliga förfarandena för hur man kan hantera ”multiskuldsättning” i samband med gränsöverskridande krediter.

f) Medlemsstaterna bör redan i skolorna främja informationskampanjer och utbildning som förebygger överskuldsättning.

3.2.3. Rekommendationer till rådet och Europaparlamentet:

a) Det bör stå klart för Europaparlamentet och rådet att det är nödvändigt att vidta åtgärder på EU-nivå för att harmonisera de rättsliga aspekter som avser bestämmelser för överskuldsättning och täcker de områden som nämns under punkt 3.2.2 c) ovan.

b) Europaparlamentet och rådet bör ställa nödvändiga budgetmedel till kommissionens förfogande för det fortsatta arbetet på området för överskuldsättning samt för att genomföra sådana initiativ som kan bidra till att de åtgärder för att harmonisera lagstiftningen som nämnts ovan kan genomföras.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av speglar och kompletterande system för indirekt sikt och av fordon försedda med sådana anordningar och om ändring av 70/156/EEG”

(KOM(2001) 811 slutlig – 2001/0317 COD)

(2002/C 149/02)

I enlighet med artikel 95 i EG-fördraget beslutade rådet den 21 mars 2002 att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2002. Föredragande var Sergio Colombo.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 94 röster för, ingen röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Förslagets innehåll

1.1. Syftet med direktivförslaget är att införa harmoniserade regler för backspeglar och kompletterande system avsedda dels för fordon i kategori M (passagerarfordon), dels för fordon i kategori N (godsfordon).

1.2. Förslaget ändrar och ersätter det direktiv 71/127/EEG [1] av den 1 mars 1971 som antogs som ett av särdirektiven inom ramen för det förfarande för EG-typgodkännande som inrättades genom direktiv 70/156/EEG [2] rörande tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning för typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon.

1.3. Direktivets rättsliga grund är artikel 95 i EG-fördraget. Den ursprungliga strukturen i direktiv 71/127/EEG har delvis bibehållits, men innehållet är till stor del förändrat.

1.4. I förslaget föreslås att de risker som härrör från en ofullständig sikt bredvid och bakom fordonet genom en utvidgning av siktfältet skall minskas med hjälp av innovativa detaljer på fordonens komponenter och införande av ny teknik. Målet är att förbättra säkerheten för trafikanterna.

1.5. Den viktigaste aspekten är övergången från den frivillighet i systemet för typgodkännande som fastställs i direktiv 71/127/EEG till ett obligatoriskt förfarande för samtliga lätta och tunga fordon som omfattas av den föreliggande ändringen.

2. Målen med förslaget

2.1. Det tycks uppenbart att detta förslag syftar till att harmonisera de olika lösningar som förekommer i medlemsstaterna och uppnå enhetliga regler för hela Europeiska unionen. Detta förutsätter emellertid att direktiv 71/127/EEG upphävs inom två år från det att det aktuella förslaget träder i kraft.

2.2. Förutom införandet av obligatoriska regler utgörs de främsta ändringarna av montering av ytterligare speglar och några ändringar av speglarnas egenskaper för att utvidga det indirekta siktfältet, liksom möjlighet att ersätta de nuvarande speglarna med kamera-bildskärmssystem.

3. Allmänna kommentarer

3.1. I sin granskning av kommissionens text har kommittén haft som utgångspunkt att säkerheten utgör en angelägen faktor bland de eventuella problem som kan uppstå i samband med att de föreslagna nyheterna skall genomföras.

3.1.1. Kommittén ställer sig bakom huvudlinjerna i det föreliggande förslaget, eftersom vi alltid har sett positivt på varje lagändring som syftar till sådana förbättrade säkerhetsstandarder som förutom att de skyddar själva fordonet särskilt värnar om säkerheten för de mest sårbara trafikanterna (fotgängare, cyklister, motorcyklister, osv.).

3.1.2. Förutom några tekniska problem som tas upp under allmänna och särskilda kommentarer anser vi att övergången från den ”frivillighet” som fastställs i direktiv 71/127/EEG till den ”tvingande” ordningen i förslaget är en viktig förutsättning för en gradvis harmonisering av de regler som styr systemen för typgodkännande.

---

[1] EGT L 68, 1.3.1971.
[2] EGT L 42, 23.2.1970.

3.1.3. Om denna genomförs i sin helhet kommer det i Europeiska unionen att införas obligatoriska krav och kvalitetsnormer på system för indirekt sikt för motorfordon i kategorierna M och N. Detta sker i väntan på det ramdirektiv om hela området för godsfordon som just nu diskuteras inom kommissionen och som kommer att göra slut på den nuvarande situationen där medlemsstaterna har rätt att behålla sin egen lagstiftning.

3.1.4. I den ekonomiska analysen i direktivförslaget finns ingen som helst hänvisning till en analys av konsekvenserna av en användning av extraspeglar, en brist som kommittén beklagar.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1. *Tidsfrist för genomförande*

4.1.1. Med hänvisning till ovanstående frågar vi oss om de datum som fastställts för genomförande av förslaget inte är för snävt tilltagna och således inte tar hänsyn till de tekniska svårigheter som varierar beroende på hur komplicerad den utrustning är som skall monteras.

4.1.2. Mer specifikt förefaller tidsfristerna i artikel 2 (punkterna 1 och 2) realistiska, medan den frist för införandet av direktivet som gäller ”nya registreringar” (första registreringen) i punkt 3 i samma artikel eventuellt är för snävt tilltagen.

5. **Bilaga II – Asfäriska speglar**

5.1. I bilaga II (punkterna 3.1 och 3.3.3) föreskrivs att fordon i kategorierna M1 och N1 skall utrustas med ytterligare en asfärisk spegel antingen på förarsidan eller på passagerarsidan för att eliminera den s.k. döda vinkeln.

5.2. Samtidigt som kommittén är medveten om att försök att eliminera en sådan negativ faktor kan medföra vissa tekniska problem, t.ex. på grund av att siktfältet förvrängs, ser man positivt på varje förslag som kan innebära ökad säkerhet.

5.3. Enligt kommittén utgör problemen med asfäriska speglar i mångt och mycket en fråga om anpassning från användarnas sida, samtidigt som en sådan anpassning kommer att underlättas av processen för att göra enhetliga normer för sådan utrustning obligatoriska och allmänt tillämpade.

5.4. Kommittén vill att även sådana fordon som inte är underställda gemenskapens normer men som är i bruk inom EU:s territorium skall vara utrustade med säkerhetssystem som föreskrivs i direktivet.

6. **Bilaga III – Tillämpningsområde för fordon i kategori M_1**

6.1. Vad gäller de nya siktfälten för huvudbackspeglar i klass III, punkt 5.3 i dokumentet, föreskrivs för såväl sidospegeln på förarsidan som på passagerarsidan ett siktfält i marknivå på 4 meter från okulärpunkterna.

6.2. Även om man för att uppnå ett sådant siktfält måste öka storleken på speglarna, med vissa negativa konsekvenser för fordonets aerodynamik som följd, förordar kommittén sådana bestämmelser som man anser utgör en viktig faktor för ökad säkerhet för de mest utsatta trafikanterna.

7. **Slutsatser**

7.1. Kommittén stöder och godkänner huvuddragen i förslaget, med förbehåll för ovanstående kommentarer, och hoppas även att det planerade ramdirektivet för ett europeiskt typgodkännande för transportfordon snarast kommer till stånd och blir en viktig utgångspunkt för typgodkännanden inom denna sektor på gemenskapsnivå.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

— **”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av biobränslen för transport”, och**

— **”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/81/EEG vad gäller möjligheten att tillämpa nedsatta punktskatter på vissa mineraloljor som innehåller biobränslen och på biobränslen”**

(KOM(2001) 547 slutlig – 2001/0265 COD – 2001/0266 CSN)

(2002/C 149/03)

Den 18 januari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog yttrandet den 5 april 2002. Föredragande var Clive Wilkinson.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 25 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

1. **Inledning**

1.1. Kommissionen har utarbetat ett meddelande och två förslag till direktiv om alternativa bränslen ([1]). De två direktivförslagen utgörs av dels ett förslag till hur man kan främja användningen av biobränslen, dels ett förslag till hur medlemsstaterna skall kunna tillämpa en lägre punktskatt för biobränslen.

1.2. De skäl som anges för förslaget om att främja alternativa bränslen är miljöhänsyn och för att bättre kunna trygga EU:s energiförsörjning. Skälet till att man vill göra det möjligt (men inte obligatoriskt) för medlemsstaterna att tillämpa lägre punktskatt är att göra biobränslena konkurrenskraftiga. Det kostar nämligen ca 300 euro mer per 1 000 liter diesel att byta ut dieseln mot ett biobränsle ([2]). Enligt kommissionen måste oljepriset ligga på ca 70 EUR per fat om biobränslena skall kunna konkurrera på samma villkor som oljebaserade bränslen ([3]).

1.3. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna skall vara tvungna att garantera att biobränslen utgör en viss andel (till att börja med 2 % totalt sett, men med tiden en högre andel) av de transportbränslen som säljs inom landet år 2005. Beroende på resultatet av den granskning som kommissionen skall genomföra före utgången av år 2006 kommer medlemsstaterna under en andra fas att åläggas att garantera att samtliga marknadsförda transportbränslen innehåller biobränslen. Målet är att man fram till år 2020 skall ha ersatt 20 % av de konventionella bränslena, varav 8 % skall utgöras av biobränslen ([4]).

1.4. Kommissionen menar att en blandning på upp till 15 % för bensin och 5 % för diesel skulle kunna användas i vissa bilar utan att de behöver genomgå några betydande ändringar. De fordon som kan använda ”rent” biobränsle kommer antagligen under några år framöver att begränsas till sådana bundna transportmedel som exempelvis inom kollektivtrafiken och taxibilar ([5]).

2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Kommittén ser positivt på det principiella i detta förslag, dvs. att vissa fossila bränslen skall ersättas med alternativa bränslen från förnybara energikällor. Redan nu används ett betydande antal olika typer av alternativa bränslen, alternativt håller de på att utvecklas. Kommittén ser även positivt på de möjligheter till diversifiering inom jordbruket och till ökad sysselsättning som beskrivs i förslaget, samt även på de förväntade miljömässiga fördelarna, framför allt att bekämpa klimatförändringar, och den ökade försörjningstryggheten.

([1]) Samtliga dessa texter presenteras i KOM(2001) 547 slutlig.

([2]) Denna uppgift är baserad på att det går åt ca 1 100 liter biodiesel för att ersätta 1 000 liter vanlig diesel. För bensin gäller att 1 000 liter bioetanol ersätter 1 000 liter bensin i de blandningar som tillåts inom EU (max 2,7 % syre).

([3]) Så är läget för närvarande, men med stordrift bör denna siffra med tiden kunna reduceras till 55 EUR per fat.

([4]) Resterande 12 % beräknas komma från naturgas och vätgas.

([5]) Det är uppmuntrande att notera att allt fler ”flexbränslefordon” som kan förbränna en 85 %-ig bioetanolblandning säljs i USA och Sverige, som är Fords pilotmarknad inom EU. Detta kan vara ett tecken på att sådana fordon kommer att bli vanliga bland enskilda konsumenter snabbare än väntat. För att denna bränsleblandning skall kunna bli konkurrenskraftig måste antingen bioetanolkomponenten befrias från skatt eller produktionen subventioneras.

2.2. Samtidigt som kommittén noterar att olika undersökningar har gett vitt skilda resultat, är man medveten om de ansträngningar som kommissionen gjort för att kunna presentera godtagbara siffror. Kommittén anser att ytterligare insatser behövs för att man skall kunna finputsa de presenterade siffrorna, ge bättre information om de förväntade kostnaderna och klargöra några av de miljömässiga, tekniska och ekonomiska aspekterna. En särskilt viktig faktor är vilka miljömässiga fördelar som förslagen skulle resultera i (när samma metod används överallt).

2.3. Förslaget omfattar ett komplext fält med komponenter från många olika EU-politikområden (miljö, jordbruk, skattefrågor etc.) och med många exempel på teknisk utveckling. Det kommer att bli viktigt att noga följa utvecklingen på detta område för att se till att de uppsatta målen nås på bästa och mest kostnadseffektiva sätt. Det sistnämnda är en synnerligen viktig faktor, med tanke på kostnaderna i en tid då så stora investeringar redan planerats in för det kommande decenniet inom produktionen av svavelfria bränslen ([1]).

3. **Särskilda kommentarer**

3.1. *Flexibilitet*

3.1.1. Som nämnts ovan har många typer av alternativa bränslen utvecklats eller håller på att utvecklas ([2]). Inom det flesta av dessa områden går det inte att med någon större tillförlitlighet förutsäga hur snabbt utvecklingen kommer att gå, eller vilka miljömässiga och ekonomiska fördelar det kommer att bli fråga om. Vi välkomnar därför kommissionens avsikt att nogsamt övervaka varje utvecklingstendens.

3.1.2. Hur situationen ser ut i nuläget för alternativa bränslen varierar dessutom från medlemsstat till medlemsstat, och även fordonsparken ser mycket annorlunda ut i olika länder. Olika lösningar kommer att ge olika fördelar i olika stater. Det är därför viktigt att medlemsstaterna ges största möjliga flexibilitet när de skall försöka nå det övergripande målet. Detta kan innebära att samtliga typer av förnybara bränslen blir tillåtna för att uppnå de överenskomna målsättningarna för varje medlemsstat, under förutsättning att en sådan flexibilitet inte leder till att vissa stater inte når sina mål eller till störningar på inre marknaden.

3.1.3. Inom ramen för en övergripande energipolitik för EU har en diversifiering den fördelen att det blir möjligt att utvecklingen av och investeringarna i förnybara bränslen kan spridas på flera olika lösningar, och marknadskrafterna kan få en mer framträdande roll.

3.1.4. Kommissionen ser en handel med biobränslen mellan medlemsstater som vägen framåt, medan kommittén frågar sig om inte ett sätt att maximera flexibiliteten vore att sätta upp mål för varje stat (som också föreslås), men att sedan använda sig av en handel med utsläppsrätter för att ge medlemsstaterna flexibilitet i fråga om hur de väljer att nå dessa mål. Den totala EU-effekten skulle bli densamma (vad gäller utsläpp, försörjningstrygghet och sysselsättning), och varje medlemsstat skulle fortfarande vara tvungen att nå sitt särskilda mål, men skulle ges större frihet i fråga om hur man når dit.

3.1.5. Förslaget (som skall ses över år 2006) om att göra det obligatoriskt att blanda biobränsle i varje typ av bränsle som säljs på marknaden skulle innebära minskad flexibilitet och bör därför bli föremål för vidare granskning.

3.2. *Miljökonsekvenser*

3.2.1. Den största fördelen – som kommittén också stöder starkt – är att vissa fossila bränslen ersätts av förnybara. I direktivet bör det klargöras att ”förnybara” bränslen är nyckeln till bättre miljöresultat och till försörjningstrygghet, snarare än ”alternativa” bränslen. Det kommer att bli fråga om vissa välkomna restproduktminskningar inom nischsektorer (till exempel genom att vegetabiliska spilloljor och fetter – upp till 3 miljoner ton per år inom EU – används som sekundär biomassa).

3.2.2. För biobränslen kommer effekten vad gäller koldioxid och andra utsläpp inledningsvis att vara liten på grund av de begränsade mängder som används.

3.2.3. Åsikterna går isär när det gäller de miljömässiga vinsterna totalt sett vid användning av biobränslen, även om kommissionen kan visa på att de flesta studier är positiva. Eftersom det främsta syftet med förslaget är att värna om miljön är det av största vikt att man är så väl informerad som möjligt om denna aspekt, och här behövs fortsatta undersökningar.

([1]) Märkas bör dock att tillägg av metylester från oljeväxter på ett fördelaktigt sätt kan kompensera minskningen av bränslenas svavelhalt.

([2]) Biobränslen (från ett allt större antal olika råmaterial), naturgas (inklusive diesel från naturgas och derivaten metanol och dimetyleter), vätgas och bränsleceller, elektricitet och gasol.

3.3. *Jordbruket* ([1])

3.3.1. Förslaget innebär att det blir möjligt med en diversifiering inom jordbruket, något som välkomnas starkt och som innebär en stimulering av landsbygdsekonomin. I förslaget sägs dock ingenting om att det är mycket möjligt att en betydande del av biobränslebehovet kan komma att täckas genom handel med tredje land. Visserligen kommer vissa utvecklingsländer att kunna dra fördel av detta, men troligtvis blir det USA och Brasilien som gynnas mest, eftersom båda dessa stater har en betydande kapacitet på området och deras produktion ligger på en sådan nivå att de kommer att kunna erbjuda attraktiva priser. Denna handel skulle kunna få påtagliga effekter för den förväntade sysselsättningsökningen. Å andra sidan skulle en export av EU-biobränslen med tiden också kunna bli en attraktiv möjlighet. Kommittén vill betona att en utveckling inom jordbruket mot ökad produktion av biomassa inte får äventyra de försiktighetsmått som tagits inom EU vad gäller genetiskt modifierade organismer.

3.3.2. Ett annat lovande område på medellång sikt är att använda skogsbruksavfall (och andra cellulosarika råmaterial) för att producera biobränslen. Precis som inom andra utvecklingsområden kommer utvecklingshastigheten här i mångt och mycket att bero på vilka resurser som avsätts.

3.3.3. En utveckling på biobränsleområdet utgör i själva verket en del av en mycket större helhetsbild där även utvecklingen inom gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och EU:s energipolitik omfattas. I detta ingår också att man måste balansera markanvändningen mellan livsmedelsproduktion och andra användningsområden. Förutom biobränslen föreslår kommittén energiutvinning från förbränning av vissa typer av biomassa som ytterligare ett kostnadseffektivt sätt att minska konsumtionen av fossila bränslen, samtidigt som detta skulle gagna jordbruket, miljön och försörjningstryggheten.

3.4. *Sysselsättningen*

3.4.1. De förväntade effekterna på sysselsättningen varierar visserligen kraftigt, men det bör framhållas att biobränsleproduktion är en relativt arbetskraftsintensiv process. Kommissionen uppskattar att varje procent av EU:s bränsleförbrukning som ersätts av biobränsle innebär 45 000–75 000 nya arbetstillfällen, företrädesvis på landsbygden (se dock kommentaren i punkt 3.3.1 ovan). Kommissionen noterar att en odling av olika grödor för biobränsleutvinning bör underlätta en integrering av kandidatländernas jordbruk när de blir medlemmar i EU. Det skulle även bli fråga om ett stort antal nya (dock i första hand tillfälliga) arbetstillfällen i samband med att den nya infrastruktur som behövs skall byggas ut.

3.5. *Försörjningstryggheten*

3.5.1. I takt med att EU:s transportsektor växer kommer bränsleförsörjningstryggheten att bli en allt viktigare faktor. De föreslagna åtgärderna skulle troligen som bäst ha en måttligt hämmande effekt på oljepriserna ([2]), men skulle helt klart hjälpa EU att bli självförsörjande. Det bör påpekas att EU för närvarande har ett överskott på bensin ([3]), och detta ger en relativt god försörjningstrygghet. Ett tillskott av biobränslen för att ytterligare trygga försörjningen är ytterst välkommet och bör stödjas på alla sätt.

3.6. *Skatteåtgärder*

3.6.1. Marknadskrafterna kommer utan tvekan att utgöra en viktig faktor för att stimulera en övergång till biobränslen. Helt klart är att om det inte finns möjlighet till priskonkurrens för biobränslen, inklusive blandningar, vad gäller det pris som konsumenterna betalar vid tankning, kommer det inte att finnas något incitament för att investera de betydande summor som det blir fråga om för att kunna gå över till ökad biobränsleanvändning. Det enda realistiska sättet för att åstadkomma detta är skattevägen. Kommittén tvivlar dock på att den föreslagna maximala skattereduktionen på 50 % kommer att vara tillräcklig, åtminstone i de flesta medlemsstaterna ([4]). Det står heller inte klart varför en sådan begränsning behövs över huvud taget. Finansministrarna kommer fortfarande att ha full kontroll över vilka skattesatser de önskar tillämpa. Ett avskaffande av den nu gällande överenskommelsen att tillåta ”skattefria” rena biobränslen kommer också att motverka stimulansförsöken.

3.6.2. Kommittén anser att förslaget helt enkelt bör innebära att medlemsstaterna ges mandat att tillämpa vilka skattesatser de vill ner till nollnivån på biobränslekomponenten i de bränslen som marknadsförs inom deras territorium. Det är viktigt att inga sådana incitament är tillåtna för att snedvrida marknaden för etylalkohol, som har många industriella användningsområden.

([1]) Se ESK:s nyligen framlagda yttrande om ”En ny gemenskapsplan för växtproteiner” (CES 26/2002).

([2]) En tvåprocentig minskning av efterfrågan på olja skulle innebära en minskning av EU:s förbrukning med ca 4 miljarder fat pe år.

([3]) Vi kan dock konstatera att endast ca 44 % av råoljebehovet täcks av europeisk produktion.

([4]) Enligt förslaget blir biobränslekomponenten i ett bränsle helt skattebefriat upp till dess att det utgör 50 % av produkten. För bränslen vars biobränslekomponent utgör mer än 50% blir det inte fråga om några ytterligare skatteförmåner.

3.6.3. För att få till stånd en reell utveckling framåt inom denna nya industrisektor är det av yttersta vikt att det råder stabila villkor för verksamheten. Kommittén ifrågasätter om det beräknade planeringsperspektivet på sex år är tillräckligt för att åstadkomma detta. En förlängning bör övervägas.

3.7. *Främja biobränslen*

3.7.1. Skattemässiga incitament (se ovan) är de enda särskilda främjande åtgärderna som föreslås. Kommittén föreslår att kommissionen och medlemsstaterna genomför en informationskampanj för att förklara fördelarna med biobränslen och andra förnybara energikällor för allmänheten.

3.8. *Kostnaderna*

3.8.1. Förslagen ger ingen direkt information om hur stora de beräknade kostnaderna kan bli. Om det blir fråga om mycket stora kostnader kan detta i sig göra att det föreslagna tidsperspektivet ter sig alltför optimistiskt i överkant. Kommissionens förslag bör även omfatta en ordentlig kostnadsprognos.

4. **Slutsatser**

4.1. Kommittén ger sitt starka stöd till syftet med förslagen. Särskilt positivt ser man på de gynnsamma miljöeffekterna som förväntas komma med en ökad användning av förnybara bränslen samt möjligheterna till ökad diversifiering inom jordbruket och en minskning av den areal som läggs i träda inom ramen för GJP.

4.2. Kommittén anser att största möjliga flexibilitet skall tillåtas i fråga om hur målsättningarna med en användning av biobränslen nås, så att hänsyn kan tas till varje medlemsstats specifika förhållanden. I detta ingår att tillåta en mängd olika typer av förnybara bränslen.

4.3. Det är viktigt att de nya industriverksamheter som behövs för att EU-målen på detta område skall uppnås ges stabila utvecklingsvillkor och ekonomiska förhållanden som uppmuntrar konsumenterna att använda biobränslen.

4.4. Med tanke på den nyckelroll som skattemässiga incitament kommer att spela för att skapa acceptans för biobränslen (och andra förnybara bränslen) anser kommittén att punktskattesänkningar för sådana bränslen inte bör begränsas i direktivet, utan helt och hållet bestämmas av medlemsstaterna själva.

4.5. Kommittén beklagar den knapphändiga informationen om vilka kostnader det kan bli fråga om och uppmanar kommissionen att presentera ytterligare information så att det blir möjligt att planera ordentligt och klargöra förslagens kostnadseffektivitet.

4.6. Med tanke på de tvivel som hörts från vissa håll beträffande förslagens gynnsamma miljöeffekter uppmanas kommissionen att se till att samtliga tillgängliga undersökningar, som gjorts eller kommer att göras, ses över så att man kan reda ut hur det verkligen förhåller sig i detta avseende.

Bryssel den 25 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets förordning om bevarande, karakterisering, insamling och nyttjande av genetiska resurser inom jordbruket och om ändring av förordning (EG) nr 1258/1999”

(KOM(2001) 617 slutlig (Del I) – 2001/0256 CNS)

(2002/C 149/04)

Den 22 november 2001 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 36 och 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2002. Föredragande var Lutz Ribbe.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24:e april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 89 röster för och 2 nedlagda röster.

1. **Inledning**

1.1. Genom rådets förordning (EG) nr 1467/94 om bevarande, karakterisering, insamling och nyttjande av genetiska resurser inom jordbruket inleddes år 1994 ett åtgärdsprogram för en femårsperiod som löpte ut den 31 december 1999. I åtgärdsprogrammet tog kommissionen upp initiativ från Europaparlamentet som redan på 80-talet hänvisade till problemet med genetisk erosion i olika resolutioner, samt föreslog gemenskapsinitiativ för att motverka denna utveckling.

1.2. Olika projekt finansierades genom åtgärdsprogrammet. De flesta av dessa projekt rörde huvudsakligen karakteriseringen av tillgängliga genetiska resurser i ex situ-samlingar. De som deltog i projekt var framför allt genbanker, forskningsinstitut och användare. Under ledning av vetenskapliga institut gjordes också icke-statliga organisationer delaktiga.

1.3. I enlighet med vad som fastställs i förordning (EG) nr 1467/94 blev åtgärdsprogrammet utvärderat av en grupp oberoende sakkunniga efter programperiodens slut. Rådet och Europaparlamentet fick sedan ta del av den utarbetade rapporten. I rapporten bedöms åtgärdsprogrammet i allmänhet positivt, samtidigt som man kräver att åtgärderna skall fullföljas och förstärkas. Följande föreslås:

— Man bör skapa större balans mellan projekt inom växtriket och djurriket.

— Man bör införa bevarande in situ/on farm för att fullgöra de internationella åtagandena och ta större hänsyn till ekoregionernas egenskaper.

— Man bör göra de icke-statliga organisationerna mer delaktiga.

— Man bör förbättra samordningen mellan medlemsstaterna och kommissionen när det gäller förhandlingar och åtgärder på FAO-nivå.

— Man bör utforma åtgärderna så att medlemsstaterna deltar mer aktivt.

1.4. I förslaget till förordning föreslår kommissionen att man skall införa ett nytt åtgärdsprogram på gemenskapsnivå med en löptid på ytterligare fem år.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Kommittén välkomnar uttryckligen att kommissionen föreslår ett nytt åtgärdsprogram på gemenskapsnivå. Vi betonar att förlusten av genetiska resurser i jordbruket inte på långa vägar har upphört, vilket innebär att ytterligare ansträngningar måste göras för att karakterisera, registrera och bevara genmaterial. Man bör även fortsätta uppmuntra jordbruksföretagen att utnyttja den genetiska mångfalden.

2.2. Man har bara delvis utvärderat vilka egenskaper, dvs. vilket genmaterial, som finns i de kända och till viss del väldigt hotade och ibland utdöende arterna. En viktig anledning till att bevara genresurser är därför att man eventuellt kan utnyttja olika egenskaper som hittills varit okända.

2.3. Det finns fortfarande betydande brister i inventeringen av genmaterial i databaser och skapandet av nätverk mellan befintliga databaser. Oklarheter vad gäller tillgången till databaser och rätten att utnyttja dem kvarstår också.

2.4. Å ena sidan finns det en vetenskaplig modell som går ut på att bevara genmaterial för att säkerställa ett eventuellt utnyttjande i framtiden. För detta måste man teoretiskt sett bevara genbankerna eller ett förhållandevis litet antal levande exemplar i ”botaniska trädgårdar eller djurparker”.

2.5. Utvecklingen av den biologiska mångfalden när det gäller växter är (särskilt inom jordbruket) kopplad till ekonomiska kriterier, men även till klimatförhållanden, uppkomsten av nya sjukdomar inom EU:s territorium och en positiv utveckling på växtskyddsområdet. Minst lika viktigt som denna vetenskapliga metod är att man säkerställer att den genetiska mångfalden av resurser i jordbruket utnyttjas. I samband med detta bör man inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare främja miljövänliga metoder, t.ex. olika former av växelbruk. Dessutom bör man vidta åtgärder för att säkerställa att vissa avelsdjur som blir allt ovanligare används.

2.6. Bevarandet av denna mångfald är en fråga i allmänhetens intresse och även i Europas intresse. Kommittén betonade redan i ett yttrande om ”Situationen med avseende på miljön och miljöskydd i Europa” [1] att bevarandet av levande djur och växter är en europeisk angelägenhet även om en del av arterna bara finns i vissa regioner. Detta gäller även för tamdjur och växter som inte endast har användbart genmaterial i ekonomiskt hänseende. De ligger till grund för bevarandet av mångfalden i den europeiska jordbruks– och landsbygdskulturen.

3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Det är påfallande att det gått nästan två år mellan den första åtgärdsperiodens slut (31 december 1999) och det nuvarande förslaget. Av detta kan man dra slutsatsen att kommissionen grundligt övervägde om man skulle fullfölja åtgärden.

3.2. Kommittén välkomnar att det finansiella anslaget för åtgärdsprogrammet, som tidigare var 20 miljoner euro för hela perioden, nu höjs till 10 miljoner euro per år. Det är dock uppenbart att detta belopp bara kan finansiera i och för sig värdefulla åtgärder för den vetenskapliga inventeringen, karakteriseringen och arkiveringen av genmaterial, men inte under några omständligheter räcker till att i stor utsträckning använda ekonomiskt sett mindre intressanta arter i jordbruket i någon större omfattning.

3.2.1. Kommittén välkomnar därför tillägget till artikel 1.2 i förordning (EG) nr 1258/1999 om ”Åtgärder för bevarande, karakterisering, insamling och nyttjande av genetiska resurser inom jordbruket” som fastställs i artikel 9 i förslaget till förordning.

3.2.2. I detta sammanhang är det dock viktigt att betona att det nu blir obligatoriskt för medlemsstaterna att genomföra programmen och åtgärderna. Programmen får inte heller längre bara omfatta vissa arter som endast finns i få exemplar och vars fortbestånd verkligen är hotat.

3.3. Trots förslaget om ett nytt åtgärdsprogram verkar kommissionen inte fullständigt inse betydelsen av att EU genast måste agera på detta område. Till skillnad från det tidigare åtgärdsprogrammet skall man i framtiden inte ta initiativ till eller genomföra fler gemenskapsprojekt. Åtgärdsprogrammet skall enbart genomföras genom åtgärder i medlemsstaterna och delvis i form av multinationella program. De program som finansieras av gemenskapsmedel behöver inte ens godkännas i Bryssel utan medlemsstaterna meddelar bara kommissionen vilka program som genomförs och eventuella ändringar (artikel 4.1). Kommissionen avstår därmed från möjligheten att ta initiativ till gemenskapsåtgärder på de områden där medlemsstaterna inte vidtar åtgärder. Detta är en brist.

3.4. Man bör ytterligare överväga det planerade upphävandet av förordning (EG) nr 1467/94 som gör det möjligt att ta initiativ till vissa projekt. Det är även viktigt att bevara den samordningsfunktion som kommissionen har på detta område. Detta går utöver förordningens egentliga handlingsområde och inbegriper t.ex. samordning av medlemsstaternas åtgärder på internationell nivå.

3.5. Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna stå för 15 % av finansieringen av åtgärderna och gemenskapen för 35 %. Detta innebär att projektdeltagare själva måste bidra med 50 %. Faran med denna sorts program, som inte alltid är direkt intressanta i ekonomiskt hänseende, är att särskilda projekt som syftar till att bevara och framför allt utnyttja de genetiska resurserna inte genomförs.

3.6. Enligt kommittén är det över huvud taget oklart i vilken utsträckning kommissionen skall engagera sig på detta område i fortsättningen. Gemenskapens olika organ och allmänheten i EU bör i ett särskilt meddelande informeras om kommissionens planerade åtgärder och aktioner som är nödvändiga för att uppnå de långtgående målsättningarna, vilka måste sträcka sig mycket längre än programmets fastställda femårsperiod.

---

[1] ESK:s yttrande om ”Situationen med avseende på miljön och miljöskydd i Europa”, EGT C 221, 7.8.2001, s. 130–137.

3.7. Enligt kommittén är det fortfarande oklart vad som menas med ”ekoregioner” (se artikel 4.1 c). Vem beslutar vilka regioner som är ekoregioner (enligt vilka kriterier?)

3.7.1. Kommissionen bör utarbeta en rapport där man undersöker hur förordning (EG) nr 1257/99 om utveckling av landsbygden bör utformas, för att i större utsträckning främja nyodling av sällsynta växter och bevara vissa arter av avelsdjur som blir allt ovanligare. Detta bör ses som en del i det mångfunktionella jordbruket och en del i ett omfattande program för bevarande och nyttjande av genetiska resurser.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår”

(KOM(2001) 624 slutlig – 2001/0257 COD)

(2002/C 149/05)

Den 21 december 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2002. Föredragande var Philippe Levaux.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

1. **Förslagets målsättning**

1.1. Målsättningen med förslaget är att uppdatera rådets direktiv, det s.k. Seveso II-direktivet, av den 9 december 1996 som syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och att begränsa deras följder för människor och miljö.

1.2. Uppdateringen sker mot bakgrund av ett par större industriolyckor som inträffat på senare tid, bland annat:

— Olyckan i Baia Mare i Rumänien i januari 2000 med cyanidutsläpp i Donau.

— Olyckan i Enschede i Nederländerna i maj 2000 med en rad explosioner i ett fyrverkeripjäslager.

1.2.1. Kommissionen övervägde behovet av att omedelbart ändra Seveso II-direktivet till följd av explosionen vid AZF i Toulouse den 21 september 2001. Man kunde dock konstatera att anläggningen i Toulouse – till skillnad från de anläggningar där ovan nämnda olyckor inträffade – omfattades av direktivets regler. Att invänta utredningens slutgiltiga resultat skulle dessutom ha försenat tillämpningen av de ändringar som man vill åstadkomma genom föreliggande förslag till direktiv.

1.2.2. Kommissionen sköt följaktligen upp sitt beslut om att ändra Seveso II-direktivet, men betonade att följderna av olyckorna i Toulouse och Enschede blev så mycket allvarligare på grund av att anläggningarna låg nära bebodda områden. Kommittén påpekar att i vissa fall har dessa bostadsområden olyckligtvis tillkommit efter industrianläggningarna.

1.2.3. Kommissionen framhåller att Seveso II-direktivets artikel 12 om fysisk planering på lång sikt syftar till att industriella riskverksamheter och bebodda områden skall skiljas åt, men att medlemsstaterna i praktiken inte känner till detta eller inte genomdriver denna separation.

1.2.4. I detta sammanhang påpekar kommissionen att man har för avsikt att öka samarbetet med medlemsstaterna i syfte att få till stånd en lämplig uppföljning av olyckorna utifrån flera olika aspekter, och att man med hänsyn till pågående arbete och olika utredningar kommer att överväga om man behöver ändra förslaget eller föreslå en ny ändring av Seveso II-direktivet.

1.3. Målsättningen är även att man i den föreslagna uppdateringen skall ta hänsyn till resultaten från arbetet i de två tekniska arbetsgrupperna:

— TWG 7 – ”miljöfarliga ämnen”.

— TWG 8 – ”cancerframkallande ämnen”.

1.4. Uppdateringen syftar slutligen till att införa vissa redaktionella ändringar för att korrigera eller förtydliga bilaga I till Seveso II-direktivet.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Kommittén stöder de synpunkter som läggs fram i motiveringen till förslaget till direktiv. Motiveringen är mycket detaljerad och välbelagd och den belyser bland annat följande:

— Tillvägagångssättets pragmatiska inriktning som syftar till att dra lärdom av följderna av olyckorna allteftersom de inträffar.

— Samrådsförfarandena för utarbetande av ändringar som gör det möjligt att på ett mycket tidigt stadium involvera ett så stort antal berörda parter som möjligt.

2.1.1. I detta sammanhang noterar kommittén att kommissionen med rätta framhåller betydelsen av ett kontinuerligt samråd med berörda parter, både i fråga om genomförandet av direktivet och när det gäller eventuella förbättringar och ändringar.

2.1.2. Kommissionen påpekar att det har hållits flera konferenser och seminarier, och framhåller att man i samband med utarbetandet av föreliggande förslag har rådfrågat EES-länderna, kandidatländerna, icke-statliga miljöorganisationer, europeiska och nationella industriförbund och en del internationella organisationer, bland annat FN.

2.1.3. Kommittén har fått delta i den kontinuerliga samrådsprocessen först på ett senare stadium. Det innebär att vi tvingas avge ett yttrande inom en förkortad tidsfrist, utan att ha fått ta del av samtlig information under samrådsfasen.

2.2. När det gäller olyckan vid AZF i Toulouse, som inträffade den 21 september 2001, stöder kommittén kommissionens beslut att inte skjuta upp föreliggande förslag utan i stället vänta med att beakta följderna av den nyligen inträffade olyckan tills resultaten av utredningen är klara.

2.2.1. Av denna anledning och utan att föregripa utredningens resultat eller framtida förslag från kommissionen, vill kommittén betona att olyckan i Toulouse inträffade på en anläggning som omfattades av reglerna i Seveso II-direktivet. Kommittén vill understryka att det faktum att anläggningen omfattades av direktivet varken gjorde det möjligt att undvika olyckan eller begränsa dess allvarliga följder. Kommittén håller med kommissionen om att det är absolut nödvändigt att snarast överväga vilka ändringar av direktivet som bör göras.

2.2.2. När det gäller artikel 12, som avser fysisk planering och följaktligen lokaliseringen av industriella riskverksamheter i förhållande till bebodda områden eller andra platser som ofta besöks av allmänheten, säger det sunda förnuftet och erfarenheterna från de inträffade olyckorna att man i fråga om lokaliseringen av framtida anläggningar självklart bör införa strikta regler avseende avstånd och skyddsåtgärder. Kommittén stöder nu – liksom i sitt yttrande av den 2 juni 1994 [1] – besluten från 1996, vilka kommer att granskas i ljuset av de nyligen inträffade händelserna.

2.2.3. När det gäller befintliga anläggningar ifrågasätter dock kommittén presentationen av tillvägagångssättet. I inledningen (punkt 1 femte stycket) anger kommissionen att man inom en nära framtid vill ”öka samarbetet med medlemsstaterna för att utveckla (...) metoder för uppföljning av olyckor”.

2.2.4. Att samla in och använda erfarenheterna av redan inträffade olyckor är säkert både nödvändigt och bra, men när det läggs fram på det viset förringar man behovet av att prioritera en förebyggande politik, vilket är utgångspunkten för Seveso II-direktivet.

2.2.5. Kommittén vill framhålla att en sådan förebyggande politik bör innehålla systematiska informationsinsatser som först och främst bör rikta sig till den vuxna befolkningen i närområdet men även till elever i närbelägna skolor.

---

[1] Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 2 juni 1994 om ”Proposal for a Council Directive on the control of major-accident hazards involving dangerous substances” (den svenska versionen finns inte tillgänglig), (KOM(94) 4 slutlig – SYN 94/0014) – CES 760/94, EGT C 295, 22.10.1994.

2.2.6. Dessutom är uttrycket ”inom en nära framtid” olämpligt eftersom det rör sig om mycket allvarliga risker. Kommittén anser tvärtom att man bör framhålla att besluten brådskar och därför ålägga de industriella verksamhetsutövarna ett åtgärdsprogram att ta hänsyn till i samband med planeringen av investeringar.

2.2.7. Slutligen konstaterar kommittén med förvåning att kommissionen enbart planerar att stärka sitt samarbete med medlemsstaterna, även om flera av kandidatländerna kommer att uppvisa stora förseningar på detta område och redan nu måste komma till rätta med dessa problem för att kunna garantera befolkningens säkerhet.

2.3. När det gäller olyckan i Baia Mare stöder kommittén kommissionens åsikt att man måste ändra Seveso II-direktivets tillämpningsområde. Olyckan visade att det föreligger allvarliga risker, medan man i Seveso I-direktivet från 1980 och Seveso II-direktivet från 1996 kunde motivera undantagen med att det inte inträffat någon olycka av denna typ.

2.3.1. Kommittén ställer sig positiv till kommissionens resonemang i punkt 3.1 i motiveringen. För att bättre kunna bedöma undantagen beklagar emellertid kommittén att kommissionen inte har angivit hur många anläggningar för lagring och bearbetning av farliga ämnen med koppling till gruvdrift som berörs. Detsamma gäller för de avfallsanläggningar som har koppling till bearbetning av mineraler. Kommittén anser att det är nödvändigt att ge allmänheten och verksamhetsutövarna fullständig information i ett förfarande som är öppet för insyn, vilket är en förutsättning för att åtgärder eller bestämmelser av tvingande natur skall accepteras.

2.4. När det gäller ändringarna till följd av olyckan i Enschede stöder kommittén kommissionens förslag som beaktar erfarenheterna av denna svåra olycka.

2.4.1. Kommittén vill påpeka att man vid utarbetandet av föreliggande yttrande har kunnat konstatera att det finns åtskilliga problem kopplade till explosiva och pyrotekniska ämnen som importeras till Europa från bland annat Asien. De tulldeklarationer som gör det möjligt att klassificera dessa produkter i olika kategorier är ofta felaktiga, och av denna anledning sker transport och lagring utan att gällande bestämmelser följs, vilket kan bidra till att det inträffar allvarliga olyckor.

2.4.2. Kommissionen känner till dessa problem och kommittén vill att man tar upp dem i samband med översynen av Seveso II-direktivet.

2.4.3. Kommittén kan likaså konstatera att medan man följer upp olyckor på anläggningar som omfattas av Seveso II-direktivets tillämpningsområde, finns det på gemenskapsnivå varken någon förteckning över eller systematisk uppföljning av olyckor i samband med transporter av farliga ämnen på väg, järnväg, inre och yttre vattenvägar eller i rörledningar.

2.4.4. Kommittén konstaterar att detta problem inte direkt faller inom Seveso II-direktivets tillämpningsområde, men eftersom det rör sig om farliga ämnen vill vi påpeka att dessa produkter förutom att de används och lagras även transporteras och att de i samband med transporterna kan förorsaka allvarliga olyckor.

2.4.5. Kommittén föreslår att kommissionen undersöker möjligheten att följa upp transportolyckor enligt den modell som används för uppföljning av olyckor på anläggningar där farliga ämnen ingår. Man skulle kunna utvidga kretsen av ansvariga aktörer och anförtro denna uppgift till Byrån för allvarliga olycksrisker (Major Accident Hazards Bureau – MAHB) eller något annat organ med kompetens på området.

3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Förslaget till direktiv innehåller fyra artiklar.

3.2. I artikel 1 reduceras undantagen i artikel 4 e) och f), och tillämpningsområdet för Seveso II-direktivet utvidgas till att omfatta kemisk och termisk bearbetning och lagring i samband med gruvdrift. Kommittén noterar att gruvdriften i sig (utvinning, provgrävning, brytning och bearbetning) och verksamheten i dagbrott fortfarande inte omfattas av tillämpningsområdet, och stöder kommissionens förslag som bygger på en sammanjämkning vid samrådet med de berörda parterna. När det gäller upparbetning av gruvavfall som innehåller farliga ämnen förordar kommittén att man antingen tillämpar Seveso II-direktivet eller utarbetar särskilda bestämmelser.

3.3. I samma artikel utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta avfallsdammanläggningar som används i samband med kemisk och termisk bearbetning av mineraler och som innehåller farliga ämnen. Kommittén konstaterar att övriga avfallsdeponier alltjämt inte omfattas av tillämpningsområdet och stöder kommissionens förslag under samma villkor som ovan.

3.4. Efter att ha tagit del av motiveringen stöder kommittén kommissionens samtliga förslag till uppdatering av bilaga I till Seveso II-direktivet.

3.4.1. Kommittén vill emellertid påpeka att kommissionen har lagt till hydrazin i listan med cancerframkallande ämnen. Det skedde efter en debatt som visade att det förelåg viss oenighet i fråga om detta ämne och att tröskelvärdena fastställts genom en kompromiss vid en sammankomst med fackmän på området.

3.4.2. Kommittén vill också föreslå att kommissionen förtydligar förslaget, eftersom texten för närvarande är svårbegriplig. I samband med en kommande ändring av texten bör man i ljuset av nya studier se över bestämmelserna avseende hydrazin.

3.4.3. Vidare föreslår kommittén att man under noterna till del 2 i bilaga I lägger till en hänvisning till rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall [1] i syfte att säkerställa en fullständig och enhetlig klassificering av farliga ämnen och preparat.

3.5. I artikel 2 fastställs att direktivet skall genomföras inom tolv månader. Med hänsyn till de föreslagna ändringarnas art och Seveso II-direktivets betydelse när det gäller att hantera följderna av större olyckor med farliga ämnen ställer sig kommittén bakom denna tidsgräns, som vi anser mycket kort men rimlig.

3.5.1. Vi framför önskemål om att alla medlemsstater med utgångspunkt i befintliga anläggningar och i samråd med berörda parter skall fastställa realistiska tidsramar för tillämpningen av bestämmelserna vid de berörda anläggningarna. Dessa tidsgränser bör motsvara de olika ekonomiska förutsättningarna och man bör ta hänsyn till behovet av att bevara arbetstillfällen.

(1) EGT L 377, 31.12.1991, s. 20.

4. **Slutsatser**

Kommittén vill lyfta fram följande tre punkter:

4.1. Riskbedömningen skiljer sig alltjämt mycket åt beroende på vilket land det gäller. För att främja en harmonisering bör därför kommissionen tillsammans med medlemsstaterna organisera erfarenhetsutbyte mellan de inspektorer som har till uppgift att bedöma riskerna.

4.2. Transportinfrastrukturerna genomkorsar områden med hög befolkningstäthet där en allvarlig olycka skulle kunna få oerhörda följder. Det finns ingen databas, och kommissionen bör med utgångspunkt i den modell som används för anläggningar ge Byrån för allvarliga olycksrisker (Major Accident Hazards Bureau – MAHB) i uppdrag att följa upp olyckor i samband med transporter.

4.3. Kommissionen framhåller i motiveringen att ”dessutom är skyldigheten att lämna information till allmänheten om industririsker och om hur man skall förhålla sig om en olycka inträffar av största betydelse för att kunna begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser”. Kommissionen bör i enlighet med subsidiaritetsprincipen gå ut med sitt budskap till de lokala myndigheterna och allmänheten och förorda att man tillämpar kommissionens riktlinjer [2]. Vidare bör kommissionen föreslå att medlemsstaterna via skolorna för budskapet vidare till de yngre.

(2) Allmänna riktlinjer för innehållet i informationen till allmänheten, direktiv 85/501/EEG – bilaga VII, publicerade av Europeiska kommissionen (dokumentet finns på engelska, franska, tyska och spanska på följande Internetadress: http://mahbsrv.jrc.it/GuidanceDocs.html – Information to the Public Guidance).

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att inrätta Europeiska året för utbildning genom idrott 2004”

(KOM(2001) 584 slutlig)

(2002/C 149/06)

Den 23 november 2001 beslutade kommissionen i enlighet med artikel 149 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2002. Föredragande var Christóforos Koryfídis.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för och 1 nedlagd röst.

1. **Inledning**

1.1. ”Idrotten är en mänsklig verksamhet som grundas på sociala, fostrande och kulturella värden. Den leder till assimilering, deltagande i det sociala livet, tolerans, accepterande av olikheter och respekt för regler. Idrotten bör vara tillgänglig för alla med respekt för individens målsättning och förmåga och som tävling eller fritidsverksamhet, organiserad eller enskild” ([1]).

1.2. ”Idrottsorganisationerna och medlemsstaterna har det främsta ansvaret för att sköta idrottsärendena. Även om gemenskapen inte har direkta befogenheter på detta område bör den i åtgärder i enlighet med fördragets olika bestämmelser beakta idrottens sociala, fostrande och kulturella funktion, som ligger till grund för dess särart, för att iaktta och främja den etik och solidaritet som är nödvändig för att bevara dess sociala roll” ([2]).

1.3. ”Förutom dess ekonomiska betydelse har den professionella idrotten och amatöridrotten en viktig utbildande och social funktion eftersom den fostrar till vänskap, solidaritet och rent spel och bidrar till att motverka främlingsfientlighet och rasism” ([3]).

1.4. ”Den ekonomiska utvecklingen inom idrottsvärlden och de lösningar som myndigheter och idrottsorganisationer har på åtföljande problem gör det inte möjligt att garantera att idrottens nuvarande strukturer och sociala funktion oundgängligen kan bibehållas. De allt fler rättsliga förfarandena är ett tecken på ökande spänningar” ([4]).

1.5. Den allmänna opinionen kommer att vara särskilt mottaglig för idrottsfrågor under 2004. Fotbolls-EM och framför allt de olympiska spelen och de olympiska spelen för handikappade i Aten kommer att bidra till att elitidrotten hamnar i fokus.

Gemenskapen har alltid fäst stor vikt vid idrottens fostrande värderingar och får på detta sätt ett utmärkt tillfälle att göra medlemsstaternas regeringar samt utbildnings- och idrottsorganisationer medvetna om betydelsen av att bygga upp ett omfattande samarbete för att bättre utnyttja idrottsverksamheten på utbildningsområdet.

Inför de kommersiella avarter som hotar den professionella idrotten och skadar dess rykte bland medborgarna är det viktigt att återta de verkliga olympiska idealen för att de skall kunna bidra till individens fulla utveckling. Det europeiska året kommer därmed att bidra till att förbättra idrottens image i det europeiska samhället och fungera som motvikt till riskerna för stillasittande och social isolering på grund av en ökande användning av den nya tekniken ([5]).

1.6. ”Den olympiska andan är en oskriven lag. Den kan inte kodifieras eller nedtecknas och det räcker inte med att beskriva den. Den måste upplevas.” Det handlar i själva verket om ett synsätt och ett ”levnadssätt som förenar kultur, idrott, utbildning och rekreation, på precis samma sätt som inom utbildningen i det antika Grekland” ([6]).

([1]) Punkt 3 och 4 i bilaga IV till slutsatserna från Europeiska rådets möte i Nice (7–9 december 2000).
([2]) Punkt 1 i ovannämnda dokument.
([3]) Europaparlamentets resolution avseende Helsingforsrapporten om idrott, A5–203/2000.
([4]) KOM(1999) 644 slutlig (punkt 4.1, första stycket).
([5]) Slutsatsen i motiveringsdelen till det förslag från kommissionen som är föremål för detta yttrande – KOM(2001) 584 slutlig.
([6]) http://www.sport.gov.gr (Ολυμπιακό Φεστιβάλ Νέων).

1.7. ”Det viktigaste med de olympiska spelen är inte att vinna utan att deltaga, ty det väsentliga i livet är inte att segra utan att kämpa väl” ([1]).

1.8. ”Vi anmodar medlemsstaterna att respektera den olympiska freden, både nationellt och internationellt, nu och i framtiden, och att stödja Internationella olympiska kommittén i dess strävan att verka för fred och förståelse mellan folken genom idrott och de olympiska idealen” ([2]).

1.9. ”Den generation som är född mellan 1985 och 1995 slutar i hög grad med den idrott som kräver någon form av licens och med idrott i organiserade former. Dessa ungdomar intresserar sig mer för videospel och idrottssimulatorer som tillgodoser deras behov av spänning utan risker eller begränsningar. Under 2003 kommer 40 % av ungdomarna mellan 10 och 25 år att delta i virtuell idrottsverksamhet” ([3]).

1.10. Denna sammanställning av kommentarer och uttalanden från olika källor beskriver i viss utsträckning den atmosfär som för närvarande präglar idrotten, samt kommissionens referensram för förslaget att utlysa år 2004 till europeiskt år för utbildning genom idrott.

2. **Kommissionens förslag**

2.1. Kommissionens förslag att utlysa år 2004 till europeiskt år för utbildning genom idrott innebär rent praktiskt att man tar ett stort steg framåt när det gäller att fylla det tomrum som finns mellan unionens ekonomiska och sociala politik och de europeiska medborgarnas vardag.

2.2. Kommissionens förslag vänder sig dock först och främst till den organiserade idrottsrörelsen och skolan.

2.2.1. Förslaget är relevant för samtliga medborgare. Det är relevant för dem som tillhör idrottsvärlden i egenskap av idrottsutövare, åskådare och andra aktörer. Förslaget är också relevant för dem vars kontakter med idrottsvärlden är eller syftar till att vara rent ekonomiska. Förslaget är slutligen relevant för alla dem som ställer sig negativa till dagens idrott, särskilt till den verksamhet som har samband med den växande kommersialiseringen eller andra former av överdrifter och dåligt beteende inom idrotten.

2.3. I detta sammanhang är målen för det europeiska året för utbildning genom idrott konkreta och tydliga. De kan sammanfattas i följande punkter:

— Att göra det europeiska samhället mer medvetet om traditionella idrottsvärderingar samt idrottens roll och betydelse i skolan.

— Att uppmuntra skolan och idrottsvärlden att inleda ett nära samarbete och utveckla gemensamma mål.

— Att främja och, för undervisningsändamål, ta till vara idrottsrörelsens dynamik, särskilt i fråga om frivilligverksamheten och dess olika aspekter, rörlighet och utbyte samt förståelse för och integration i en mångkulturell miljö utan socialgrupper eller andra former av diskriminering.

— Att skapa en medvetenhet inom skolan om vårt nutida behov av att bekämpa ett stillasittande liv, genom att främja idrottsverksamhet i skolan.

— Att ta itu med och uppmärksamma utbildningsproblemet för unga idrottsutövare, som startar sin idrottskarriär allt tidigare i livet.

2.4. Kommissionens förslag till europeiskt år för utbildning genom idrott är ett lämpligt gemenskapsinitiativ för att uppnå ovanstående mål. Detta beror naturligtvis också på att året sammanfaller med ett antal mycket viktiga idrottshändelser av stort medialt intresse: OS och handikapp-OS i Aten samt fotbolls-EM i Portugal.

2.4.1. Kommissionen anser att OS och handikapp-OS i Aten kommer att lyfta fram de olympiska spelens värderingar och ideal och möjliggöra en ny syn på idrott och utbildning inom hela det europeiska samhället.

2.5. Förslagets rättsliga grund är artikel 149 i fördraget och budgeten för att genomföra initiativet uppgår till 11,5 miljoner EUR.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag att utse 2004 till europeiskt år för utbildning genom idrott. Kommittén godkänner kommissionens mål och håller med om att det finns ett trängande behov av en övergripande, välplanerad och bred gemenskapspolitik på detta område. Syftet med initiativet är att omdefiniera den miljö inom vilken idrott utövas samt att garantera att denna miljö är förenlig med traditionella idrottsvärderingar och tillgodoser dagens behov i fråga om utbildning och ekonomiska resurser.

([1]) Det olympiska valspråket.
([2]) FN:s millenniedeklaration (punkt 10), Millenietoppmötet i New York den 6–8 september 2000.
([3]) En dylik idrottsutveckling kan inte uteslutas (Idrott och sysselsättning i Europa – Slutrapport (PRdiv/99–09/C6. Kapitel IV–2–1, näst sista stycket).

3.1.1. Med följande kommentarer och förslag avser kommittén att

— förtydliga vissa punkter i förslaget,

— lyfta fram idéer, synsätt och tillvägagångssätt som gör det möjligt att vidta kompletterande eller alternativa gemenskapsåtgärder i syfte att uppnå målen,

— bidra praktiskt till att göra Europeiska året för utbildning genom idrott så framgångsrikt som möjligt.

3.2. *Idrottens betydelse*

3.2.1. Idrottens betydelse är enorm. Vi talar här om

— ett begrepp som funnits under i stort sett hela mänskligheten historia; verksamhet som utförs av människan (enskilt eller i grupp) och som är enastående i fråga om sin historiska kontinuitet,

— ett samhällsfenomen som spelat en pådrivande roll genom att skapa en global kultur,

— en process som under långa perioder varit det viktigaste medlet för socialisation av ungdomar och när det gäller att integrera dem i ett värderingssystem under en specifik period eller i ett visst geografiskt område,

— en viktig faktor för människans utveckling och självförverkligande men också för att ge näring åt en social sammanhållningskänsla,

— ett fenomen med mycket tydlig ekonomisk betydelse som dock inte kan mätas med hänsyn till den tid och energi som människor investerat i idrottsverksamhet, i egenskap av idrottsutövare, åskådare eller ansvariga.

3.2.2. Kommittén anser att idrotten är en mycket viktig fråga för det europeiska samhällets framtid, vår europeiska livsstil och Europas kultur. Kommittén är således helt emot all politik som är oförenlig med de värderingar som finns inom idrotten och som gjort den till ett viktigt samhällsfenomen.

3.3. *Idrottens funktionella ram*

3.3.1. Idrott utövas i en miljö som under århundraden förändrats i mycket liten utsträckning, om än alls. Denna miljö har i huvudsak utvecklats med hänsyn till individuella och samhälleliga behov (hälsa, undervisning, kollektiv verksamhet, disciplin, militära behov osv.), vilka kan anses vara livsviktiga behov. På dessa grunder var den idrottsfilosofi som växte fram stark och oomtvistad.

3.3.1.1. Grunden för denna idrottsfilosofi har alltid lagts i skolan. Skola och idrott har alltid existerat sida vid sida i ett ömsesidigt förhållande.

3.3.1.2. Den miljö inom vilken idrotten utövas i dag riskerar att bli helt förvrängd. Kommersiell överexploatering är den tydligaste anledningen till denna förändring.

3.3.1.2.1. Det är värt att notera att idrotten nu visat sig vara dagens snabbast växande och mest lönsamma ekonomiska verksamhet ([1]), med allt vad detta innebär när det gäller att upprätthålla idrottens klassiska identitet.

3.3.1.2.2. En central fråga är således hur man kan komma till rätta med ovannämnda process, så att idrotten även fortsättningsvis kan fylla sina viktigaste funktioner på folkhälsoområdet samt på utbildningsmässigt, socialt, kulturellt och rekreationsmässigt plan.

3.3.2. Kommittén är helt emot tanken på att acceptera en europeisk idrottsmodell som – även i sin basorganisation – uteslutande fungerar på marknadens villkor och med ekonomisk vinst som enda syfte. EESK framhåller att idrotten som helhet utgör ett socialt fenomen och att idrotten därför bör behandlas i enlighet med detta även politiskt.

3.3.2.1. Idrottsrörelsens organisationsstruktur ([2]), som bygger på principerna om föreningsfrihet och frivillighet, utgör grunden för ett sunt och ömsesidigt förhållande gentemot skolan. Det handlar om ett förhållande som bör utvecklas, framför allt av den lokala förvaltningen, och detta ställer även krav på

— gemensamma mål (att främja idrottens traditionella värderingar, förbättra människors fysiska och mentala kondition, social kompetens m.m.),

— att man erkänner de båda parternas olika roller (skolan kompletterar idrottsvärlden och idrottsorganisationerna kompletterar skolans värld – parallell undervisning),

([1]) Idrotten beräknas omsätta 107 miljarder dollar (15 miljarder i finansiering, 42 miljarder i TV-rättigheter och 50 miljarder i biljettintäkter). Europa står för 36 % och USA för 42 % av dessa belopp. (Se Helsingforsrapporten om idrott, källa: "Finding the right balance for sport", Stephen Townley, Sportvision, tidskrift utgiven av Gaifs, januari 1998).

([2]) Antalet idrottsföreningar inom unionen uppskattas till 600 000.

— verksamhet öppen för insyn och demokratisk kontroll, och naturligtvis gemensamma etiska principer.

3.3.2.2. Med hänvisning till ovanstående anser kommittén att professionell idrottsutövning inte står i överensstämmelse med målsättningarna för det europeiska idrottsåret.

3.4. *Mål*

3.4.1. Det huvudsakliga målet med en enhetlig och övergripande idrottspolitik inom EU – utbildningsaspekterna kommer att spela en avgörande roll – är självfallet att skapa grundförutsättningarna för att en sådan politik skall kunna utarbetas.

3.4.1.1. Detta innebär i grund och botten att åtgärder måste vidtas för att undanröja hinder (institutionella, rättsliga, ekonomiska och sociala) som hämmar utvecklingen av en sådan politik.

3.4.1.2. Åtgärder för att främja förståelse och skapa en medvetenhet i samhället är här naturligtvis av stor betydelse.

3.4.2. Kommittén anser att det europeiska året för utbildning genom idrott och dess specifika mål bör bidra till detta. Kommittén anser också att problemet är så allvarligt och av så stor betydelse att förslagets mer övergripande mål på medellång och lång sikt omedelbart bör fastställas.

3.4.2.1. Med hänsyn till ovanstående anser kommittén att man omgående bör utarbeta en mer konkret strategi, som även omfattar möjligheten att utveckla en storskalig massidrottsrörelse, som är både ytterst medveten och aktiv.

3.4.2.1.1. Det krävs politiskt stöd för att en sådan samhällsrörelse skall kunna utvecklas, framför allt när det gäller att sprida relevant information och peka på de negativa perspektiv som en obegränsad kommersialisering och slutligen idrottsfilosofins död kan innebära för den europeiska livsstilen. En sådan samhällsrörelse måste dock samtidigt integreras i en mer övergripande samhällsrörelse – en rörelse som redan håller på att ta form och inom vilken man försöker att hitta lösningar på allmänna problem som hänger samman med den europeiska livsstilen och den europeiska kulturen under 2000-talet samt den nya situation som uppstått på grund av globaliseringen och den tekniska utvecklingen.

3.5. *Verksamhetsområde och tillvägagångssätt*

3.5.1. Såsom grundläggande styrinstrument för att förslagets mål skall kunna uppnås, förespråkar kommissionen ett partnerskap mellan skolan och idrottsrörelsen. Man kommer å andra sidan också att vidta åtgärder som riktar sig till hela det europeiska samhället.

3.5.2. Kommittén anser det vara av central betydelse att ange samtliga grupper som omfattas av förslaget. Eftersom idrott och utbildning är verksamhetsformer som utförs enskilt eller i grupp anser kommittén att samtliga européer, oavsett ålder, kön eller yrke, berörs av förslaget.

3.5.2.1. Ovanstående kommentar är av särskild betydelse i dagens kunskapssamhälle med högt satta mål, krav på förståelse av digital teknik och ett behov av att anpassa sig till en ny ekonomi och en ny arbetsmarknad. Det måste därför tydligt framgå att alla organiserade krafter i det europeiska samhället skall arbeta tillsammans och delta aktivt i det europeiska året för utbildning genom idrott.

3.5.2.2. Frågan om huruvida det europeiska utbildnings- och idrottsårets mål har uppnåtts kommer slutligen inte att avgöras av de evenemang i vilka endast specialister kommer att delta eller av budskap som inte förstås av mottagarna, utan av om målsättningarna omfattas på lokal nivå – framför allt av den generation i det europeiska samhället som nu sitter vid makten.

3.5.2.3. Med hänsyn till ovanstående bör syftet vara att involvera det organiserade civila samhället och arbetsmarknadens parter i hela processen, framför allt informella utbildningsanordnare (studiecirklar, vuxenutbildningscentrum, bildningsförbund). Ytterligare ett syfte bör vara att involvera de lokala och regionala förvaltningarna, som har ett betydande inflytande över såväl utbildningssystemen som idrottsföreningarna.

3.6. *2004*

3.6.1. Kommittén anser att kommissionen gjort ett bra val när man valt år 2004. De viktiga idrottshändelserna under detta år (OS, handikapp-OS och fotbolls-EM) erbjuder stora möjligheter. Dessa möjligheter är av avgörande betydelse för de åtgärder som skall vidtas på gemenskapsnivå. Åtgärdernas innehåll bör naturligtvis planeras mycket noga, liksom hur de skall vidtas.

3.6.2. Kommittén anser att det huvudsakliga syftet med EU:s åtgärder på detta område måste vara att förbättra relationerna mellan skolan och idrottsvärlden rent kvalitativt. Detta innebär att det europeiska året för utbildning genom idrott måste fokusera på åtgärder som bygger på traditionella idrottsvärderingar och som främjas av de olympiska spelen. Detta medför också att år 2004 kommer att innebära en möjlighet att omstrukturera de grundläggande utbildningsmässiga och pedagogiska principer som styr de europeiska utbildningssystemen. En sådan omstrukturering kommer att innebära att man hittar nya sätt att garantera att dessa principer ligger i linje med den verklighet som skapats av ny teknik och nya utbildningsbehov p.g.a. idrottens utveckling.

3.6.2.1. Att förena EU:s åtgärder på idrottsområdet och i skolan med idrottens traditionella värderingar och de olympiska spelens ideal är en svår uppgift som kräver systematiska, omfattande och storskaliga satsningar. Viktiga delar i projektet är också att definiera och främja dessa ideal, att se till att idealen omfattas av allmänheten samt att skapa en massrörelse som stöd.

3.6.2.2. Viktiga framsteg kan göras under det europeiska året för utbildning genom idrott både när det gäller att definiera och främja idrottens traditionella värderingar och att se till att de omfattas av allmänheten. Kommittén anser det vara tillräckligt att det utarbetas särskilda politiska åtgärder, som stöds av kommissionen och EU:s övriga institutioner.

3.6.2.3. Ett sätt att främja rörligheten i förbindelserna mellan skolan och idrottsvärlden kan vara att rikta in befintliga gemenskapsprogram (Europeisk volontärtjänst för ungdomar, Youth och andra program för ökad rörlighet) på de mål som fastställts för det europeiska året för utbildning genom idrott.

3.6.2.4. Kommittén betonar under alla omständigheter att relevanta åtgärder bör och skall vidtas på lokal nivå, om året skall bli framgångsrikt. Kommittén föreslår därför att man omedelbart inleder en informationskampanj i samtliga skolor och idrottsföreningar med budskapet att kommissionen tagit initiativ till att utse år 2004 till europeiskt år för utbildning genom idrott. På detta sätt kan samtliga berörda parter vidta nödvändiga mått och steg, så att målsättningarna kommer att kunna uppnås.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1. Med utgångspunkt i ovanstående allmänna kommentarer anser Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att den verksamhet och de åtgärder som föreslås av kommissionen (se artikel 3 och bilagan) bör definieras på ett tydligare sätt. Detta gäller även de aktörer som skall genomföra verksamheten. Rent konkret bör kommissionens förslag till verksamhet definieras, och det krävs även en kompletterande definition av verksamheten på mellanstatlig, nationell, regional och lokal nivå. Likaledes efterlyser kommittén en definition av de metoder som skall tillämpas av offentliga och privata organisationer när det gäller insatser som inte är stödberättigade. Dessa definitioner skulle också göra kommissionens förslag inför Europaåret tydligare och på så vis förenkla arbetet för organisationerna på lokal nivå. Mot denna bakgrund vill kommittén framför allt lyfta fram följande förslag:

4.1.1. En plats för idrott i skolan

4.1.1.1. Kommittén anser det vara en viktig grundförutsättning att idrotten återfår sin tidigare ställning som pedagogisk verksamhet, om man skall kunna komma till rätta med det förhållande som råder i dag mellan utbildning och idrott. I praktiken innebär detta en omprioritering av befintliga mål, metoder och modeller inom undervisningen, vilket i slutändan kommer att leda till att de europeiska medborgarnas nuvarande livsstil omprövas.

4.1.1.2. För att man verkligen skall kunna förändra det nuvarande förhållandet mellan utbildning och idrott, anser kommittén att det krävs konkreta beslut på en rad områden, av vilka följande är av stor betydelse:

— Ta tillvara de enskilda ungdomarnas idrottsmedvetande och talang.

— Utveckla idrottsnätverk med beaktande av ovannämnda aspekter i fråga om medvetande och talang.

— Utveckla internationella och alleuropeiska nätverk för kommunikation i idrottsfrågor med utgångspunkt i skolor och lokala idrottsorganisationer.

— Utveckla en europeisk idrottsdimension i skolan, bl.a. genom att organisera alleuropeiska skolmästerskap i vissa idrottsgrenar eller träningsmoment.

— Utveckla ett övergripande elektroniskt nätverk på europeisk nivå för kommunikation och, framför allt, åsiktsutbyte i idrottsfrågor.

4.1.1.3. Kommittén vill särskilt betona att idrotten inom skolan bör placeras i ett nutida europeiskt sammanhang och även ställas i relation till Europas framtidsperspektiv. Grundförutsättningarna bör skapas för ett europeiskt idrottsmedvetande, bl.a. genom incitament för gränsöverskridande och internationella idrottsgrupper. ”Skolor för en andra chans” skulle eventuellt kunna utgöra grunden för de första idrottsgrupperna av detta slag.

4.1.1.4. Under alla omständigheter vill kommittén framhålla att idrottsverksamhet – framför allt i skolan – inte får bygga upp någon som helst form av barriärer. Tvärtom, idrotten måste innebära att det skapas en miljö där man minskar risken för alla former av konflikter och utslagning.

4.1.1.5. Kommittén föreslår att kommissionen tar råd av befintlig expertis under arbetet med att främja år 2004 som europeiskt år för utbildning genom idrott.

4.1.2. Funderingar kring massidrott

4.1.2.1. Fenomenet massidrott bör också särskilt uppmärksammas och utvärderas, med syftet att uppnå målen i kommissionens förslag om att motverka effekterna av en stillasittande livsstil, såväl på arbetsplatsen som under fritiden. Samtliga former av massidrott förbättrar deltagarnas personliga utveckling, sociala integration och hälsa.

4.1.2.2. Alla parter bör involveras, så att massidrottens potential kan maximeras. Det är viktigt att alla får möjlighet att utöva idrott och att samtliga idrottsanläggningar (särskilt anläggningar som på något sätt finansieras med offentliga medel) i ett visst område används för så många olika ändamål som möjligt. Det är därför angeläget att alla instanser och organisationer som är intresserade av massidrott eller dess resultat (t.ex. hälsa) bör delta i arbetet med att utveckla massidrotten, utan att man på något sätt ändrar ansvarsfördelningen mellan berörda instanser när det gäller att organisera olika idrottsgrenar.

4.1.2.3. Kommittén anser att dessa instanser bör inbegripa eftergymnasiala utbildningsinstanser eller skolor för livslångt lärande, lokala och regionala förvaltningar samt departement och andra instanser som sysslar med idrott, hälsa, utbildning, sociala frågor och miljö samt vinstdrivande organisationer som tillhandahåller olika massidrottsfaciliteter. Syftet med ett sådant samarbete bör vara att maximera de utbildningsmässiga, hälsomässiga och sociala effekterna av att delta i massidrott.

4.1.3. Förslag beträffande idrott inom socialt utsatta grupper

4.1.3.1. För att politiken för utbildning genom idrott skall anses fullständig, menar kommittén att stor hänsyn bör tas till dagens band mellan vissa socialt utsatta grupper och idrottsrörelsen som helhet. Kommittén uppskattar den verksamhet inom många idrottsföreningar som syftar till ökad samhällsintegration, särskilt bland ungdomar. Det är viktigt att stödja sådana initiativ och att se till att de sprids till föreningar som inte är verksamma inom detta område.

4.1.3.2. Kommittén vill uppmärksamma kommissionen på att man under Europaåret bör ta hänsyn till

— de regioner där man på grund av fattigdom eller ekonomiska och sociala förhållanden (regioner med eftersläpande utveckling) inte fått till stånd några band mellan individen eller kollektivet och den organiserade idrottsrörelsen,

— incitament för att främja att kvinnor deltar i idrottsverksamhet,

— incitament för att främja idrott för funktionshindrade,

— en sammanvägning av samtliga åtgärder på ett övergripande politiskt plan, i syfte att främja en hälsokultur,

— stöd till sådan idrottsverksamhet som skapar och uppmuntrar en anda som motverkar rasism och främlingsfientlighet.

4.1.3.2.1. I fråga om funktionshindrade vill kommittén framhålla att

— Europaåret för utbildning genom idrott (2004) och Europeiska handikappåret (2003) bör kopplas samman,

— massidrott för handikappade bör främjas genom Europaåret för utbildning genom idrott,

— incitament bör skapas för att förbättra relationerna mellan den organiserade idrottsrörelsen och de funktionshindrade, bl.a. genom att underlätta de funktionshindrades tillträde till idrottsanläggningar.

4.1.4. Utbildning genom idrott – den europeiska dimensionen

4.1.4.1. Idrott lämpar sig mycket väl för mellanstatligt, internationellt och interregionalt samarbete när det gäller att ta fram gemensamma handlingsplaner på utbildnings- och kulturområdena. Europaåret för utbildning genom idrott bör utnyttjas för att belysa de allmänna problemen med att få till stånd ett europeiskt område för utbildning och kultur. Dessa problem är fortfarande olösta, trots de allt större konsekvenserna, bl.a. för den europeiska ekonomins konkurrenskraft.

4.1.5. Mot en ny idrottsetik

4.1.5.1. Kommittén anser att Europaåret för utbildning genom idrott kommer att ha uppfyllt sitt mål om man på bred front börjar ifrågasätta den verklighet som i dag präglar idrottens värld – där idrott förknippas med ett övermänskoideal och idrottsutövaren allt oftare och i allt högre grad försöker överskrida sina egna gränser. En sådan idrottsutövare existerar endast i samband med en seger. Om man lyckas

skapa ett klimat där detta ideal ifrågasätts, framför allt i skolan och bland ungdomar, kommer en ny etik inom idrotten utan tvivel att kunna ta form.

4.1.5.2. Den europeiska idrottsetiken under 2000-talet kan inte vara annorlunda än den etik som krävs för att utbilda den europeiske medborgaren och ta hänsyn till vår tids krav. Den nya etiken bör därför sökas i det budskap som förmedlas av alla amatöridrottsutövare och de hundratusentals idrottsorganisationer som endast fungerar tack vare frivilligt arbete. Ett viktigt mål är att skapa politiskt stöd för en sådan idrottsetik.

4.1.6. Olympiska spelen i Aten – de olympiska idealen i centrum

4.1.6.1. Olympiska spelen i Aten är ett viktigt idrotts- och kulturevenemang som kommer att ge den olympiska rörelsen ett betydelsefullt tillfälle som måste tillvaratas. Kommittén hoppas och vill att olympiska rörelsens grundläggande ideal åter skall stå i centrum. Vänskaplig tävlan, den olympiska freden samt kultur för både kropp och själ bör på nytt bli värderingar och mål som dagens europeiska samhälle kommer att vilja uppnå. I detta sammanhang kommer det europeiska samhället följaktligen att få tillfälle att diskutera, framhålla och eventuellt revidera vissa ståndpunkter i fråga om vår tids livskvalitet. Vi bör

— framhålla, enas om och betona att välståndsproblematiken är mer komplicerad och svårlöst än problemet med att skapa grundförutsättningar för att överleva,

— framhålla, enas om och betona att strävan efter en bättre livskvalitet berör såväl samtliga individer var för sig som kollektivet, med alla svårigheter detta innebär när man skall fastställa vad som är relevant – och irrelevant – i fråga om livskvalitet,

— framhålla, enas om och betona att idrotten spelar en avgörande roll för individens och kollektivets livskvalitet samtidigt som idrotten skapar förutsättningarna för ett längre liv — ett aktivt och längre liv för samtliga individer,

— framhålla, enas om och betona att livet inte bara handlar om konkurrens, utan också om samarbete; det är viktigt att inte bara betona kvantitet utan också kvalitet,

— framhålla, enas om och fastställa den moderna människans gränser; vi måste veta vad som är mänskligt i dag och vad som inte är det,

— framhålla, enas om och betona att begreppet ”livskvalitet” inte bara handlar om att uppnå kvantitativa mål som ställs allt högre; livskvalitet handlar i huvudsak om en kontinuerlig och balanserad strävan efter kunskap och bildning ([1]).

4.1.6.2. Kommittén vill poängtera att ovanstående kommentarer inte innebär att man skall tillämpa modeller från förr. Det är viktigt att verka för ett intellektuellt åsiktsutbyte, för att man skall kunna peka på de faktorer som gjort vissa tidsperioder till ”guldåldrar” i historien. Med hjälp av dessa faktorer blir det därefter lättare för Europas medborgare att ta ställning till och nå samförstånd i frågor som gäller modern livsstil, Europas framtid och nya styrelseformer, genom medvetna val och varför inte med ett långsiktigt perspektiv för ögonen.

([1]) Sista stycket i fotnot 1 i bilagan (CES 1113/99 fin annexe) till ESK:s informationsrapport ”Utbildningens europeiska dimension: karaktär, innehåll och framtidsutsikter” (CES 1113/99 fin rév.): Bildning: Resultatet av utbildnings- och inlärningsprocessens totala påverkan på individen och samhället, ett resultat som visar sig konkret såsom en positiv livssyn.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europarlamentets och rådets förordning över gemenskapsstatistik på inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC)”

(KOM(2001) 754 slutlig – 2001/0293 COD)

(2002/C 149/07)

Den 18 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2002. Föredragande var Susanna Florio och medföredragande José Bento Gonçalves och Umberto Burani.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för och en nedlagd röst.

1. **Inledning**

1.1. Behovet av en förordning om gemenskapsstatistik på inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) motiveras av den prioritet som rådet och kommissionen ägnar kampen mot fattigdom och social marginalisering. Denna prioritering gör det nödvändigt att i rätt tid samla in tillförlitliga och jämförbara data för att få en realistisk bild av situationen och kunna följa utvecklingen av hur den politik som genomförts på området fungerar.

1.2. Den rättsliga grunden för förordningen om gemenskapsstatistiken EU-SILC utgörs av artiklarna 136, 137 och 285 i EG-fördraget. Där betonas vikten och möjligheten av att sammanställa statistik som rör inkomster, levnadsvillkor och social utslagning.

1.3. I slutsatserna från Europeiska råden i Lissabon (23–24 mars 2000) och i Nice (7–9 december 2000) bekräftades dessutom gemenskapens mål att utplåna fattigdomen genom fortsatt dialog samt utbyte av information och bästa praxis utifrån gemensamma indikatorer.

1.4. År 2000 utvecklade kommissionen det program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka socialt utanförskap. Ett av programmets mål var ”insamling och spridning av jämförbara statistiska uppgifter i medlemsstaterna och på gemenskapsnivå”. I samma program fastställdes finansieringsvillkoren för att erhålla tillförlitliga och jämförbara statistiska data för analysen av fattigdom och social marginalisering.

1.5. I kommissionens meddelande om strukturella indikatorer ([1]) ingår sådana som rör ojämlikheter i inkomstfördelningen och den andel av befolkningen som lever under fattigdomsgränsen.

1.6. Bakgrunden till förordningen om EU-SILC-statistiken är den andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning.

2. **Förslaget till förordning**

2.1. Syftet med förordningen är att upprätta en för samtliga medlemsstater gemensam ram för systematiskt utarbetande av gemenskapsstatistik över inkomst- och levnadsvillkor för att bättre förstå fenomenet fattigdom och social marginalisering på den nationella nivån och på gemenskapsnivå. Förordningen utgör i sig ett användbart instrument för att uppnå målen och för att övervaka den pågående processen.

2.2. Där fastställs att de insamlade uppgifterna skall röra dels hushåll, dels enskilda individer, och att man skall använda harmoniserade metoder och definitioner som är gemensamma för samtliga medlemsstater.

2.3. De statistiska undersökningarna skall innehålla både tvärsnittsdata och ”longitudinella” data. Med tvärsnittsdata avses uppgifter som ger en ram för förhållandena vid ett bestämt ögonblick under en aktuell period.

2.4. Med longitudinella data avses däremot en analys som beaktar de förändringar som skett under en bestämd tidsperiod inom samma urvalsgrupp. Longitudinella data kräver ett mindre urval än tvärsnittsdata och täcker en tidsrymd på minst fyra år.

([1]) KOM(2000) 594 slutlig.

2.5. Vad gäller uppgiftskällorna innehåller förordningen rekommendationer och uppmaningar om en viss flexibilitet med hänvisning främst till redan existerande nationella data – register, undersökningar, nationella urval, etc. – liksom till integrering av nya källor. Utöver direkta intervjuer är det alltså tillåtet att t.ex. också använda sig av data hämtade ur register, när sådana finns.

2.6. Uppgiftsinsamlingen sker på årsbasis.

2.7. I förordningen fastställs målområden, som bestäms utifrån primära och sekundära variabler, för att möjliggöra att det årligen införs olika moduler för observation av nya företeelser.

2.8. Under programmets fyra första år kommer medlemsstaterna att tilldelas engångsanslag. Därefter kommer kommissionen att stå för två tredjedelar av insamlingskostnaderna.

3. **Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs förslag** [1]

3.1. Såsom redan påpekats i tidigare yttranden förekommer det dock alltjämt för stora skillnader på nationell nivå vad gäller uppgiftsinsamlingen inom de enskilda insamlingssystemen, vilket försvårar jämförelsen och analysen av uppgifterna.

3.2. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ser det som en begränsning att den statistik som fastställs i förordningen endast beaktar den nationella dimensionen av fattigdom och socialt utanförskap. I förordningen sägs ingenting om insamling av data på regional eller lokal nivå. Detta är helt i strid med Europeiska unionens riktlinjer, framför allt vad gäller politiken för ekonomisk och social sammanhållning, som från och med 1992 utgör en av unionens tre pelare.

3.3. Vi kräver en precisering av länken till regionalpolitiken, särskilt med avseende på regioner som släpar efter i utvecklingen (mål 1), där arbetslösheten, fattigdomen och marginaliseringen har nått oroande nivåer.

3.4. En mer riktad analys borde för övrigt genomföras för de stora stadsområdena, i vars utkanter sådana fenomen är särskilt uppenbara. Landsbygdsområden med mer uttalade fattigdomsnivåer borde ägnas stor uppmärksamhet.

3.5. Man har heller inte tänkt sig uppgifter per kön, trots att ett flertal undersökningar utförda av internationella organisationer och av Europeiska kommissionen har visat att utslagning och fattigdom framför allt drabbar den kvinnliga befolkningen.

3.6. Vad gäller behovet av att skapa harmoniserade metoder och definitioner som möjliggör en verklig jämförelser av uppgifterna, vore det kanske på sin plats att fastställa tidsfrister och att här kräva ett konkret åtagande från medlemsstaternas sida, också i ekonomiskt avseende.

3.7. ESK anser att samarbetet mellan Eurostat, Europeiska kommissionen, de näringslivs- och samhällsorganisationer och de organisationer med stark förankring i en verklighet präglad av marginalisering och utslagning som är företrädda i Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är av avgörande betydelse för att instrumenten för analys och övervakning (som EU-SILC) skall kunna tillvaratas och utnyttjas på bästa sätt.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

---

[1] Se även

— EESK:s yttrande om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 577/98 om anordnande av statistiska urvalsundersökningar av arbetskraften i gemenskapen”, EGT C 48, 21.2.2002, samt

— EESK:s yttrande ”Sociala indikatorer” som är under utarbetande.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin”

(KOM(2001) 629 slutlig)

(2002/C 149/08)

Den 17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om ovannämnda meddelande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2002. Föredragande var Gianni Vinay.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Inledning och presentation av förslaget

1.1. Meddelandet är ett uttryck för den allt större uppmärksamhet som kommissionen ägnar den lokala dimensionen inom den europeiska sysselsättningsstrategin, och är en uppföljning av meddelandet från april 2000, kring vilket det samma år skedde ett ytterst omfattande samråd. Syntesen av samrådet, som lades fram vid konferensen i Strasbourg, bidrar med ytterligare material till den nya förslagsfasen.

1.1.1. I yttrandet om det föregående meddelandet [1] uttalade vi oss utförligt om de lokala aktörerna, till vilka vi räknade arbetsmarknadens parter, och om deras roller, om vikten av att erbjuda de lokala aktörerna en fullständig och grundlig information och utbildning, om svårigheten att formulera en gemensam definition för den sociala ekonomin samt om kravet på att agera lokalt på ett enhetligt sätt vad gäller sysselsättningsstrategins samtliga fyra pelare. Vi noterar med tillfredsställelse att några av dessa punkter har vunnit gehör i det nya dokumentet.

1.2. Efter en kort redogörelse för utvecklingen på området alltifrån inledningen av Luxemburgprocessen framhålls i meddelandet hur medlemsstaterna i sysselsättningsriktlinjerna för 2002 uppmanades att stödja regionala och lokala myndigheter vad gäller att utarbeta sysselsättningsstrategier. Vidare konstateras att man i så gott som samtliga av unionens länder noterar en tendens till decentralisering, stöd för den sociala ekonomin och bildande av partnerskap. Också av de nationella handlingsplanerna för år 2001 framgår att ett närmare samarbete mellan nationella regeringar och lokala och regionala myndigheter håller på att upprättas.

1.3. Som en central punkt framhåller kommissionen att den lokala nivån alltjämt får bristfällig information och inte engageras systematiskt i utarbetandet av de nationella handlingsplanerna och genomförandet av Europeiska socialfonden. Kommissionen anser vidare att utvecklingen av en lokal dimension inom den europeiska sysselsättningsstrategin skulle innebära ett avgörande bidrag både vad gäller strävan mot gemenskapens sysselsättningsmål och kampen mot social marginalisering.

1.4. Kommissionen anser att det vid utvecklingen av en lokal dimension i den europeiska sysselsättningsstrategin krävs en samstämmig politisk vilja på gemenskapsnivå och på nationell, regional och lokal nivå, med hänsyn tagen till subsidiaritetsprincipen. Det är viktigt att få till stånd ett fortlöpande utbyte av bästa metoder och att på lokal nivå sprida kunskap om den europeiska sysselsättningsstrategin och de relevanta nationella handlingsplanerna, de nationella handlingsplanerna för social integration och strukturfondernas program.

1.5. Genom att peka på vilka kriterier som bör prägla utarbetandet av lokala sysselsättningsstrategier vill kommissionen att man drar lärdom av och i större utsträckning använder sig av de befintliga instrumenten, och nämner förutom strukturfonderna särskilt Eures, Urban och Equal. Ett särskilt påpekande gäller de innovativa initiativ som främjas genom artikel 6 i Europeiska socialfonden och den budgetpost som avsatts till stöd för förberedande åtgärder för lokala åtaganden för sysselsättningen för år 2000 och 2001.

1.6. I dokumentet förebådas en rad moment för utvärdering av de pågående initiativen och programmen, särskilt vad gäller den lokala dimensionen. Där specificeras också att kommissionen kommer att prioritera den lokala utvecklingen vid utvärderingen av programplaneringsperioden.

[1] Yttrande om kommissionens meddelande ”Agera lokalt för sysselsättningen – En lokal dimension i den europeiska sysselsättningsstrategin”, EGT C 14, 16.1.2001.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ser positivt på både det aktuella och det föregående meddelandet och ser det som glädjande att kommissionen fäster allt större vikt vid utvecklingen av en lokal sysselsättningsstrategi i egentlig mening, något som kommittén ständigt förordat.

2.2. Vi uppskattar hur den samrådsfas som pågick under år 2000 utnyttjades. Även om ett antal problem som hämmar utvecklingen av initiativ på lokal nivå avslöjades under denna fas har kommissionen ändå med detta dokument kartlagt åtgärder och instrument som så långt det är görligt möjliggör en lösning av dessa problem. Kommissionen ger också exempel på områden och former som är framkomliga för de lokala aktörerna och vill samtidigt göra medlemsstaterna uppmärksamma på att det krävs ett dubbelriktat flöde vid utarbetandet av nationella handlingsplaner.

2.3. Beslutet att utvärdera hela den pågående programplaneringsperioden, främst för att den påverkar den lokala utvecklingen, innebär att man å ena sidan går utanför ämnet i fråga, men å andra sidan framhäver kravet på att den sysselsättningsstrategi som fastställdes vid Europeiska rådet i Lissabon skall utvecklas fullt ut med särskilt fokus på de lokala sysselsättningsplaner som utgör ett oundgängligt operativt komplement till denna strategi.

2.4. Med ett ordagrant citat från punkt 11 framhålls i dokumentet hur den lokala nivåns betydelse i den europeiska sysselsättningsstrategin uttryckligen erkänts i riktlinjerna för sysselsättningen för år 2002. Denna punkt ingår emellertid i kapitlet om den andra pelaren: ”Utveckla företagarandan och skapandet av arbetstillfällen”. I det tidigare yttrandet uttryckte ESK sin övertygelse om att strategier för utveckling av sysselsättningen på lokal nivå gör det möjligt att arbeta vidare på de mål som fastställts i samtliga fyra pelare i den europeiska strategin, just med tanke på de många aktörer och funktioner som kan bidra till dessa strategier. ESK vill särskilt framhålla detta argument och skulle önska att kommissionen tog det till sig, också därför att det i meddelandet förekommer ett flertal hänvisningar till den fjärde pelaren, som behandlar jämställdheten.

2.4.1. Den framskjutna position som jämställdhetspolitiken får i dokumentet ligger i linje med den övertygelse som också ESK delar att det är just på den lokala nivån som betingelserna skapas för en minskad eller ökad jämställdhet, inte enbart genom en särskild aktiv politik och satsningar på riktad utbildning, utan även genom en ökad kulturell och social medvetenhet. Utifrån den sistnämnda synvinkeln förefaller uppmaningen till lokala myndigheter att främja kvinnors sysselsättning med ”åtgärder som syftar till att göra det lättare att kombinera arbete och familj” otillräcklig eftersom en sådan möjlighet borde skapas i både mäns och kvinnors intresse. Av riktlinjerna för sysselsättningen 2002 framgår att man är medveten om detta. I kapitlet ”Kombinera arbete och familj” hävdas att den politik som genomförts i detta syfte ”betyder mycket för både kvinnor och män” [1].

2.5. Den roll som arbetsmarknadens parter spelar har fått en mer framträdande position i det aktuella dokumentet jämfört med det föregående, och där betonas att dessa i allt större utsträckning bör delta i utvecklingen och genomförandet av lokala sysselsättningsstrategier.

2.5.1. Som vi redan understrukit i vårt tidigare yttrande är deras roll viktig inte bara på det socialpolitiska området, om vars utveckling det fattades ett viktigt beslut vid det nyligen avslutade Europeiska rådet i Laeken, utan även för att de utgör ett aktivt inslag i partnerskapen. Denna funktion har de för övrigt utövat på ett positivt och initiativrikt sätt inom de territoriella sysselsättningspakterna och i de gränsöverskridande partnerskapen som verkar inom ramen för Eures. Om arbetsmarknadens parter dessutom, vilket fastställdes vid Europeiska rådet i Feira, skall spela en framträdande roll när det gäller att fastställa, genomföra och utvärdera riktlinjerna för sysselsättningen, är detta än viktigare på lokal nivå.

2.6. Kommissionen inser problemet med de enskilda medlemsstaternas olika tolkningar av den sociala ekonomin, något som kommittén har påpekat vid flera tillfällen. Man understryker emellertid samtidigt att denna sektor – hur den än klassificeras – skulle kunna innebära en stor potential vad gäller initiativ för lokal utveckling, och framhåller hur begreppet partnerskap på lokal nivå mognar fram med hjälp av de politiska prioriteringarna inom den europeiska sysselsättningsstrategin. Det vore emellertid lämpligt om kommissionen, så långt det är möjligt och inom ramen för subsidiariteten, kunde verka för en allmän gemensam definition, också med avseende på det forum om den lokala utvecklingen som aviserats till början av år 2003.

2.7. Beträffande subsidiariteten, som på alla sätt måste värnas, uppskattar vi ändå att kommissionen hänvisar till vitboken om styrelseformerna i EU, där man rent allmänt men även specifikt i samband med sysselsättnings- och sammanhållningsproblemet efterlyser en stark samverkan mellan de olika styrelsenivåerna i unionen, de enskilda länderna och de regionala och lokala nivåerna. En sådan samverkan krävs inte bara för att göra gemenskapspolitiken så effektiv som möjligt utan också för att upprätta en relation mellan EU-institutionerna och medborgarna och göra det möjligt för dessa att bidra till genomförandet av de politiska och ekonomiska besluten och till deras kvalitet.

---

[1] Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2002 – KOM(2001) 511 slutlig.

3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Kommissionen nämner Eures som ett av olika europeiska initiativ för utvecklingen av sysselsättningen på lokal nivå. Detta instrument instiftades 1993, och tack vare att det anses så viktigt har giltighetstiden ständigt förlängts. En reform av Eures rättsliga grund är för närvarande under prövning. Det är emellertid märkligt att kommissionen med tanke på vilka möjligheter detta instrument kan erbjuda inte anser det på sin plats att föreslå att det arbetas om i grunden och inte heller att det fullt ut integreras i den europeiska sysselsättningsstrategin. Det är också märkligt att kommissionen föreslår finansieringskriterier och finansieringskällor med varierande utformning, i stället för att låta instrumentet uppgå i strukturfondernas budgetposter. I Eures-nätet ingår som bekant de offentliga arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadens parter, två aktörer som enligt det aktuella meddelandet har en viktig funktion inom den lokala sysselsättningsstrategin. Detta är ytterligare ett logiskt och följdriktigt skäl till att kommissionen borde inrikta sig på en reformmodell som anvisats här ovan.

3.2. Kommissionen framhåller Urban-initiativets positiva inverkan på sysselsättningen. Det är ytterligare ett gemenskapsinitiativ som är avsett för insatser på det sociala och miljömässiga planet i stadsområden med extrema problem. Redan i yttrandet med anledning av att detta initiativ skulle förnyas [1] underströk ESK att Urban hade goda förutsättningar att påverka sysselsättningen, även om detta inte var programmets främsta målsättning. Dessutom har initiativet den viktiga egenskapen att det stimulerar till en starkt engagemang från hela det civila samhället i planeringen av de verksamheter som skall finansieras. ESK skulle önska att man i den analys som kommissionen planerat av resultaten från såväl Urban som från alla övriga initiativ också preciserar och lyfter fram den följdverkan av spridningen av välfungerande metoder som alltid skall ingå.

3.2.1. I samband med att kommissionen hänvisar till den kapacitet för att skapa sysselsättning på lokal nivå som finns hos de program och initiativ som redan pågår bör även Interreg III nämnas, som har just detta tema som ett av sina programplaneringskriterier.

3.3. När kommissionen på sin tid lade fram genomförandekriterierna för innovativa åtgärder som finansieras på grundval av artikel 6 i Europeiska socialfonden [2] påpekade man ett tydligt samband med utvecklingen av sysselsättningen på det lokala planet; för övrigt helt naturligt mot bakgrund av tidigare erfarenheter. Vidare framhöll man att förslag som grundades på principen om partnerskap mellan olika aktörer som t.ex. offentliga myndigheter, den privata sektorn, arbetsmarknadens parter, den sociala ekonomin etc. skulle prioriteras. I kommissionens meddelande åberopas denna bakgrund, och ”Lokala sysselsättningsstrategier och innovation” framhålls som ett prioriterat tema. Vi ställer oss naturligtvis bakom allt som anförts ovan, men vill ändå påpeka att uppmaningen att lägga fram förslag för ögonblicket är förbehållen behöriga offentliga myndigheter eller lokala och regionala förvaltningar.

3.3.1. Detta skapar ett slags outtalad hierarki bland de lokala aktörerna, som skulle kunna tillämpas också på det område som behandlas i detta meddelande, trots att man med uttrycket ”lokala aktörer” i såväl kommissionens första dokument som i det föreliggande avser ett brett spektrum av aktörer. Det är oklart om ett initiativ till en lokal sysselsättningsstrategi kan utarbetas, föreslås och presenteras av vilka som helst av dessa aktörer som bygger upp ett partnerskap för ändamålet, eller om den som driver ett initiativ alltid måste vara en offentlig eller administrativ myndighet på lokal nivå.

3.4. I dokumentet uppmärksammas kravet på att lokala aktörer skall få grundlig information om EU:s och medlemsstaternas politik, vilket naturligtvis är oundgängligt för att stimulera till initiativ och strategier som inte bara går att genomföra via instrument och resurser på gemenskapsnivå, utan som även ligger i linje med den politik som utformats såväl på gemenskapsnivå som på nationell nivå. Vid uppräkningen av de element som utgör en lokal sysselsättningsstrategi har man förbisett en punkt som kommittén anser grundläggande och som framhölls redan i det föregående yttrandet, nämligen utbildning.

3.4.1. Det förslag till strategiskt förfarande som kommissionen lagt fram är uppdelat i följande steg: avgränsa ett område, diagnos över starka och svaga sidor, identifiera potentiella aktörer, analysera möjligheter och hot när det gäller sysselsättningen i området samt engagera regionala och nationella myndigheter. Det är viktigt att framhålla att starka och svaga punkter liksom möjligheter och hot när det gäller sysselsättningen kan förekomma inte bara i de socioekonomiska, infrastrukturella, produktionsmässiga eller organisatoriska betingelserna i ett område, utan också – och det i stor utsträckning – i krav på utbildning som underlättar anställbarheten, som stöder utvecklingen av företagarfärdigheter, som främjar arbetstagarnas och företagens anpassningsförmåga och som via yrkeskompetens och sociokulturell medvetenhet gynnar jämställdheten.

3.4.2. ESK vill betona att utbildning och livslångt lärande utgör bärande delar i alla initiativ för utveckling av sysselsättningen på lokal nivå. Naturligtvis kan det finnas, och kommer att finnas, projekt som har utbildning (en specialinriktad men ändå bred utbildning) som mål för en lokal strategi, men i bilaga 2 i dokumentet återfinns det förslag som kommittén lade fram i sitt tidigare yttrande om främjandet av ”territoriella initiativ och avtal om yrkesutbildning”. Vi vill åter göra kommissionen uppmärksam på detta krav som ett led i en bredare och betydligt viktigare strategisk uppläggning när det gäller att utforma alla slags initiativ.

---

[1] Yttrande om meddelande från kommissionen om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ för ekonomisk och social förnyelse av städer och förorter som befinner sig på tillbakagång för att främja en hållbar stadsutveckling (Urban) – EGT C 51, 23.2.2000.

[2] Meddelande från kommissionen om genomförandet av innovativa åtgärder enligt artikel 6 i förordningen om Europeiska socialfonden för programplaneringsperioden 2000-2006, KOM(2000) 894 slutlig.

3.5. Vi ser positivt på kommissionens beslut att anordna ett forum om den lokala utvecklingen nästa år, och förklarar oss redan nu intresserade och beredda att bidra när det blir dags för en bredare diskussion. Enligt dokumentet tycks en sådan vara inplanerad i början av år 2003, men där står också att det i mitten av detta år äntligen kommer att föreligga en utvärderingsanalys av de 89 territoriella sysselsättningspakter som påbörjades som pilotprojekt år 1997. Eftersom det rör sig om en tidsskillnad på endast några få månader och eftersom forumet är tänkt att vara en plats för utbyte av erfarenheter och information, vore det kanske lämpligare om de båda tidpunkterna sammanföll.

3.6. Ett lyckosamt överförande av den europeiska sysselsättningsstrategin till lokal nivå och det civila samhällets aktiva medverkan i beslutet om strategier och möjliga vägar kan som redan påpekats i stor utsträckning bidra till att få de europeiska medborgarna att känna samhörighet och till att återupprätta en relation mellan dem och institutionerna. Emellertid måste man vad gäller sysselsättningspolitiken hålla fast vid de principer som fastställdes i Lissabon och som bearbetades ytterligare under rådets möte i Laeken nyligen. Å ena sidan måste man alltså skapa stabila arbetstillfällen av hög kvalitet (det är för övrigt oroande att kommissionen i ett dokument nyligen erkände att begreppet ”arbete av hög kvalitet” saknar säkra och effektiva jämförelseindikatorer). Å andra sidan måste den europeiska sociala modellen definieras, stödjas och främjas, eftersom det rör sig om två grundläggande element för att verka för den sociala sammanhållningen inom unionen och stärka den inför utvidgningen.

3.6.1. I den europeiska ekonomin kan man emellertid skönja tydliga tecken på en tillbakagång och förväntningarna på en återhämtning är mycket försiktiga. Den lokala nivån kan inte bortse från den nationella nivån eller gemenskapsnivån. Det krävs alltså beslut som på ett kraftfullt sätt prioriterar den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen.

3.6.2. Det finns ett handlingsutrymme som måste utnyttjas beslutsamt, och samtidigt måste en hållbar utvecklingsmodell konsolideras med både miljömässiga och sociala aspekter. I båda fallen krävs det garantier och skydd. På samtliga nivåer, från gemenskapsnivån till den lokala nivån, måste man precisera och respektera dessa för jämvikten så grundläggande faktorer.

3.6.3. Den lokala nivån är ett mikrokosmos, där de mest omedelbara och verkliga möjligheterna och riskerna förenas; den enskilde medborgaren kan omedelbart kontrollera om de politiska besluten verkligen ger resultat. Huruvida besluten i det aktuella meddelandet kommer att slå väl ut kommer således den närmaste tiden, men framför allt på längre sikt, att bero inte bara på om de förslag till vilka vi försökt bidra är effektiva, utan främst på hur man på toppmötesnivå beslutar att gå vidare.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Kommissionens arbetsdokument – Sambandet mellan att garantera den interna säkerheten och att uppfylla internationella skyldigheter och instrument avseende skydd”

(KOM(2001) 743 slutlig)

(2002/C 149/09)

Den 21 januari 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda arbetsdokument.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2002. Föredragande utan studiegrupp: Daniel Retureau.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 93 röster för och en nedlagd röst.

1. **Inledning**

1.1. Kommissionens arbetsdokument syftar till att utforska politiska, rättsliga och praktiska lösningar när det gäller den interna säkerheten, dvs. hur man skyddar de europeiska samhällena mot terroristgruppers och deras medlemmars närvaro och verksamhet i unionen. Dokumentet är en uppföljning av slutsats 29 från Europeiska rådets (rättsliga och inrikes frågor) extrainsatta möte den 20 september 2001, som hölls strax efter de fruktansvärda terrordåden i New York den 11 september.

1.2. Rådet uppmanade kommissionen att ”skyndsamt undersöka sambandet mellan att garantera den interna säkerheten och att uppfylla internationella skyldigheter och instrument avseende skydd”.

1.3. I dokumentet behandlas instrument för skydd av personer som söker asyl eller som har tillerkänts asylstatus eller annan skyddsstatus i något av medlemsländerna. Kommissionen granskar inte bara det skydd som Genèvekonventionen och dess protokoll erbjuder (dessa dokument har ratificerats av alla medlemsstater), utan också det skydd som följer av andra internationella och regionala överenskommelser om internationellt skydd för personer som uppfyller vissa kriterier och som ansöker om skydd i något av medlemsländerna med avseende på t.ex. säkerhet eller rätten att lämna sitt ursprungsland eller hemvistland.

1.4. I dokumentet granskas först de lagliga möjligheter som finns att undanta dem som inte bör åtnjuta skydd, särskilt personer som är inblandade i terroristverksamhet eller annan brottslig verksamhet (kapitel I). Därefter granskas de rättsliga konsekvenserna av att vissa undantas från rätten till skydd enligt internationella skyddsordningar (kapitel II). Därefter behandlas de rättsliga och administrativa förfaranden som kan behöva harmoniseras mellan medlemsstaterna samt det administrativa samarbetet och användningen av den öppna samordningsmetoden (kapitel III). Slutligen analyseras de bestämmelser som rör ”intern säkerhet” i kommissionens (förslag till) EG-lagstiftning på asyl- och invandringsområdet (kapitel IV).

1.5. Enligt kommissionen vilar dokumentet på två huvudprinciper:

— Flyktingar och asylsökande skall inte behöva klä skott för den senaste tidens händelser.

— Det får inte finnas några enkla möjligheter för dem som stöder eller begår terroristhandlingar att resa in och vistas i Europeiska unionens medlemsstater.

1.6. Kommissionen beskriver asylmöjligheterna som en ”potentiell kanal” för terrorister, även om detta påstående genast mildras genom tillägget att det inte är troligt att denna kanal används. Terroristerna har mer diskreta, olagliga nätverk till sitt förfogande för att komma in på unionens område, i likhet med andra kriminella. Kommissionen ansluter sig till UNHCR:s åsikt att man i stället för att planera nya lagar eller undantagsbestämmelser bör begränsa sig till att vid behov tillämpa vissa av de undantagsbestämmelser som redan finns i artikel 1.F i flyktingkonventionen.

1.7. *Undantagsklausulerna och deras tillämpning när det gäller terrorism*

1.7.1. Det finns ingen internationell definition av terrorism i de olika internationella och europeiska överenskommelser som medlemsstaterna undertecknat. Domstolarna bedömer från fall till fall med hänsyn till omständigheterna om det rör sig om terrorism. ”Terrorism” finns inte bland kriterierna i artikel 1.F i flyktingkonventionen, men kan enligt kommissio-

nen täckas genom en tolkning av en eller flera av de tre allmänna kategorier av kriterier som konventionen erkänner som motiv för undantag till asylrätten (med undantag av den andra kategorin, eftersom terrorism till sin natur är ett politiskt brott eller ett brott som syftar till politiska eller ideologiska mål):

— Brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i relevanta internationella överenskommelser.

— Grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan personen erhöll tillträde till detsamma såsom flykting.

— Gärningar, stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser ([1]).

1.7.2. I enlighet med flera resolutioner från FN:s generalförsamling och säkerhetsrådet som kommissionen hänvisar till, bl.a. resolution nr 1373 av den 28 september 2001, faller terrorism klart och tydligt inom tillämpningsområdet för de tre skäl som anges i undantagsklausulen under artikel 1.F. FN har fastställt att ”handlingar, metoder och bruk som används vid terrorism strider mot Förenta nationernas syften och principer” och att detta även gäller ”finansiering, planering och anstiftan av terroristhandlingar”.

1.7.2.1. Enligt nationell lagstiftning omfattar terrorverksamhet t.ex. flygplanskapningar och andra typer av kapningar, tagande av gisslan och bombattacker.

1.7.3. Kommissionen tillägger att enbart medlemskap i en terroristorganisation i vissa fall kan räknas som personlig och medveten medverkan, eller samtycke som gränsar till medverkan, till brotten i fråga, även om man naturligtvis måste ta hänsyn till omständigheterna och graden av medverkan i varje enskilt fall.

1.7.4. Kommissionen anser att detta innebär att terrorism kan ses som ett skäl att vägra eller återkalla flyktingstatus och annan skyddsstatus.

([1]) Se även den särskilda samling riktlinjer och ställningstaganden i enskilda frågor som UNHCR har publicerat när det gäller tillämpningen av denna artikel.

2. **Kommitténs iakttagelser**

2.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder utan förbehåll utarbetandet av en övergripande och samordnad strategi i kampen mot terrorism på EU-nivå samt en tillnärmning när det gäller kriterier och sanktioner för terrorverksamhet. Unionen är i sin fulla rätt att skydda alla dem som bor inom eller passerar dess territorium mot terrordåd, samt offentlig och privat egendom. EU har också rätt att hindra grupper eller individer från att planera, organisera och finansiera sådana dåd.

2.2. Terrorismens orsaker, inom och utom EU, är komplexa. Ofta har de samband med politiska eller andliga kriser, ideologiska motiv (politiska eller religiösa), nationalistiska krav osv. Därför bör terrorismen i största möjliga utsträckning förebyggas så att grogrunden för den undanröjs. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. genom att finna fredliga lösningar på konflikter, införa strängare straff eller vidta ekonomiska och sociala åtgärder. EU bör utarbeta metoder som står i proportion till hotens orsaker och art.

2.3. Kommittén frågar sig dock om inriktningen på asylpolitiken i kampen mot terrorismen verkligen är lämplig och fruktar att denna inriktning kan leda till restriktiva åtgärder som strider mot konventionen eller begränsar de mänskliga rättigheterna. ESK erkänner dock artikel 1.F a)–c) som rättslig grund för undantag från flyktingstatus eller annan skyddsstatus, om det kan visas att skyddet används av personer som begår terrorhandlingar.

2.4. Kommittén vill påminna om sitt yttrande om ”Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus” ([2]) och de principiella ställningstaganden som lades fram där.

2.5. Kommittén anser att man inte får ifrågasätta alla människors rätt att begära asyl och att principen om förbud mot avvisning eller utvisning av asylsökande bör respekteras strikt, även i krislägen och situationer då fred och säkerhet är i fara och ökad vaksamhet krävs av myndigheterna.

([2]) EGT C 193, 10.7.2001 (föredragande: Vítor Melícias).

2.6. Kommissionen har själv påpekat att det inte är vanligt att terrorister använder asyl för att ta sig in i ett land och att flyktingstatusen inte är den lämpligaste täckmanteln om man vill ägna sig åt terroristverksamhet, även om dessa vägar inte är helt otänkbara.

2.7. Bristen på internationell eller gemensam definition av terroristhandlingar är dock ett problem. Man får inte undervärdera risken för en utvidgad tolkning av undantagsklausulerna och överdriven användning av dem i fall som inte har direkt samband med förberedelse och utförande av brott som allmänt betraktas som terroristhandlingar av medlemsstaternas lagar och domstolar.

2.8. Internationella och regionala människorättsnormer bör utgöra en fast riktpunkt när det gäller att tolka och tillämpa konventionen och dess protokoll i fråga om skydd av flyktingar. Bland de regionala normer som kan nämnas här finns t.ex. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, konventionen mot tortyr och, när det gäller asylrätten, även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som antogs i Nice och som uttryckligen behandlar frågan.

2.9. I synnerhet bör det inte vara möjligt att förbigå rätten till försvar och rättvist förfarande med hänvisning till misstankar eller anklagelser om terrorism. Den legitima kampen mot terrorismen får inte vara ett argument för att avlägsna garantier eller sänka skyddsnivån, eller för att avvika från principen om förbud mot avvisning eller utvisning.

2.10. Kommittén vill också rikta uppmärksamheten mot den överdrivna användning av terroristbegreppet som förekommer i många länder och som syftar till att misskreditera den politiska oppositionen inom eller utom landet. Man måste alltså bedöma omständigheterna från fall till fall och genomföra en objektiv undersökning på grundval av konkreta bevis. Bestämmelser får inte övertolkas, och man får inte rucka på avgränsningar för att kunna utvidga terroristbegreppet i syfte att kunna anklaga en person som söker eller åtnjuter skydd.

2.11. Kommittén hyser alltså farhågor för att det skall uppstå skillnader i beviskvaliteten mellan brottmål och sådana mål som rör avslag eller återkallande av skyddsstatus. Det räcker att det finns ”allvarliga skäl att antaga” att personen ägnar sig åt sådan verksamhet som kan betraktas som terrorism eller medhjälp till terrorism, inklusive ”anstiftan”. Det behöver inte nödvändigtvis finnas bevis för att personen har begått gärningen. Kommittén kräver att bevis måste läggas fram eller åtminstone att en tillräckligt djupgående undersökning visar att det finns allvarliga och entydiga indicier på inblandning i terroristverksamhet som syftar till skada på personer och egendom. Blotta misstanken räcker inte.

2.12. För övrigt bör det inte alltid leda till utvisning till ursprungslandet eller till tredje land om skydd enligt konventionen eller andra internationella överenskommelser avslås. Detta gäller särskilt utvisning till länder där de mänskliga rättigheterna inte respekteras fullt ut på samma sätt som inom EU. Samma princip bör gälla vid utvisning. Texten är dock ganska vag i detta avseende och kräver precisering. Förfarandet för återkallande bör inte automatiskt utsträckas till att omfatta närstående och familjemedlemmar, om det inte kan bevisas att de varit inblandade i terroristverksamhet.

2.13. Kommittén känner också stor oro inför risken att arbetsdokumenten om kampen mot terrorismen skapar eller antyder ett samband mellan personer som söker asyl eller internationellt skydd och personer som begår terrorhandlingar, eller, inom ett annat område, mellan migrerande arbetstagare och terrorister.

2.14. I dokumentet tas inte terrorismen upp som ”brott mot freden”, men kommittén anser att krigshandlingar som begås i fredstid skulle kunna betraktas som brott mot freden när de till exempel syftar till att framkalla väpnade ingripanden i landet eller statskupper ledda av militär eller diktatorer, eller till att försämra relationerna mellan länder i syfte att framkalla en militär upptrappning.

2.15. Å andra sidan bör man i krigssituationer vara mycket försiktig med att klassa handlingar som terroristverksamhet. Befrielserörelser, särskilt sådana som erkänns av FN, motståndsrörelser som kämpar mot militär ockupation från ett annat land (med undantag för sådana insatser som beslutats av FN:s säkerhetsråd) och militära motparter i ett inbördeskrig kallas ofta ”terrorister” av sina motståndare, men deras handlingar kan betraktas som berättigade av den andra parten. Man måste alltså beakta den politiska regimen, orsakerna till konfliktsituationen, det berättigade i de medel som används t.ex. i kampen mot en totalitär regim eller ett orättfärdigt väpnat ingripande, för att i varje enskilt fall kunna objektivt bedöma de handlingar som eventuellt skall betraktas som terrorism, krigsförbrytelser, brott mot freden eller i strid mot FN:s syften och principer.

2.16. För att terroristhandlingar skall kunna klassas som krigsförbrytelser måste det röra sig om handlingar av allvarlig karaktär som begåtts i samband med relativt utbredda väpnade konfrontationer, eller intensiva och omfattande väpnade ingripanden av gerillasoldater eller paramilitära styrkor som är riktade mot civilbefolkningen eller mot demokratiskt valda myndighetspersoner under en längre tid.

2.17. Enligt resolutionen från FN:s generalförsamling, som antogs vid en tidpunkt då det nationella samfundet var djupt skakat, strider terroristhandlingar mot Förenta nationernas syften och principer. Kommittén anser att den – i likhet med artikel 1.F i konventionen – bör tolkas i ljuset av gängse konventioner och principer avseende mänskliga rättigheter, och att de handlingar som bedöms inte bör bli föremål för analoga tolkningar eller extrapoleringar enligt vilka de klassas som terroristhandlingar och följaktligen i strid mot FN:s syften och principer.

2.18. I fråga om internationell brottslighet (krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten – även enligt definitionen i den interamerikanska konventionen – och folkmord) bör man överväga om medlemsstaterna bör fatta beslut som ger dem internationell rättslig behörighet i syfte att bekämpa denna brottslighet. På så vis skulle personer som gjort sig skyldiga till sådana brott inte lockas att begära skydd i en medlemsstat, eftersom de skulle riskera att dömas för handlingar de begått i tredje land.

2.19. Kommittén ifrågasätter om man inte borde ”frysa” prövningen eller beviljandet av asyl i stället för att anta förslaget (1.4.2) att avvisa asylansökan som ”ej godtagbar för prövning” då den asylsökande begärts utlämnad eller står inför åtal i en internationell brottmålsdomstol till följd av ett beslut eller en konvention från FN. I de fall den asylsökande står anklagad för grovt brott vid en brottmålsdomstol i sitt hemland eller ett annat land, bör man noggrant kontrollera brottets verkliga art och att det verkligen rör sig om ett brott enligt europeisk straffrätt och inte bara i enlighet med straffrätten i det land som begär utlämningen, där offentliga politiska manifestationer och uttryck för ”omstörtande” idéer eventuellt kan betraktas som brott. Efter domstolsbeslut skulle behandlingen av asylansökan kunna återupptas i det skede den ”frysts” eller skyddet åter börja gälla om den asylsökande frikänns. Avvisning eller återkallande skulle däremot kunna tillämpas om den asylsökande enligt en brottmålsdom som vunnit laga kraft gjort sig skyldig till ett grovt brott eller en terroristhandling som kan ses som ett skäl att vägra eller återkalla skyddsstatus.

2.20. Vid avvisning eller utlämning bör man ta hänsyn till vad som väntar den asylsökande eller den som undantagits asylrätten i avvisnings- eller utvisningslandet. Befogad oro för dödsstraff, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling bör klart och tydligt motivera att man avstår från avvisning eller utlämning, även om de handlingar som personen begått utgör skäl att vägra eller återkalla skydd.

2.21. Vissa länders beslut om att bevilja ekonomiskt och socialt stöd till personer som saknar skyddsbehov, men som inte går att utvisa, är en faktor som kan locka fler asylsökande att söka sig dit. Kommittén anser det vara viktigt att gemenskapen inte anpassar sig till de länder som inte ens slår vakt om de mest elementära mänskliga rättigheterna. De grundläggande rättigheterna på ekonomiskt och socialt plan bör med hänvisning till Nice-stadgan och den europeiska sociala stadgan vara gemensamma i samtliga medlemsstater, så att dessa personer kan finansiera sina egna och familjens behov på ett lagligt sätt. Medlemsstaterna måste komma överens i denna fråga.

2.22. I stället för att inrätta särskilda enheter för att handlägga undantagsärenden vore det kanske lämpligare – med hänsyn till de mycket begränsade antalet fall som kan förmodas komma i fråga – att från fall till fall anlita utredare eller domare som är specialiserade på bekämpning av terrorism eller på straffrätt i syfte att bistå de enheter som handlägger ansökningarna. Att permanent inrätta särskilda enheter för att handlägga undantagsärenden medför mot bakgrund av det begränsade antalet fall en risk att man alltför ofta anlitar dessa enheter för att de helt enkelt finns till hands och att det följaktligen sker en överdriven ökning av antalet avslag.

2.23. Att man i vissa medlemsstater har utfärdat särskilda interna riktlinjer för undantag i syfte att utarbeta bästa praxis på området kan eventuellt medföra risker för liknande snedvridningar; det betyder dock inte att det inte behövs utredningar för att undvika att förfarandena skiljer sig alltför mycket åt eller att de är motsägelsefulla i fråga om tolkningen av konventionens undantagsklausuler. De ”europeiska” förteckningar över personer undantagna från rätten till asyl som föreslås i avsnittet om mekanismer för informationsutbyte (1.5.3) medför också risk för ett alltför stort antal undantag om kriterierna inte är enhetliga eller om förteckningarna inte uppdateras regelbundet, exempelvis när det gäller utlämningen av en person som under tiden friats från misstankar om grovt brott. Därtill kommer problemen avseende skyddet av personuppgifter och av privatlivet. Det gäller framför allt i kontakterna med den sökandes ursprungsland om kriterierna för skyddet av personuppgifter inte är desamma, om de mänskliga rättigheterna inte respekteras fullt ut eller om landets regim inte är helt demokratisk.

2.24. Samtidigt som kommittén stöder strävan efter gemensamma definitioner, eller åtminstone en förteckning över handlingar som entydigt kan bedömas som terrorism, får formuleringar inte vara så allmänt hållna att de kan tillämpas på situationer utan koppling till terrorism, som exempelvis politiska eller sociala konflikter. Beviskraven bör vara höga och man bör beakta graden av personlig medverkan. EU behöver konvergerande krav som accepteras internationellt för att man skall undvika avvikelser och skillnader i bedömningen.

2.25. När det gäller personer som är undantagna från flyktingstatus men inte får utvisas och som gjort sig skyldiga till grova brott eller terrorism, bör man i de fall de inte omfattas av en internationell domstols behörighet överväga hur de skall dömas (universell behörighet) och hur de i enlighet med bestämmelserna om mänskliga rättigheter generellt sett skall behandlas under sin vistelse i gemenskapen. Kommittén är medveten om att det rör sig om en svår fråga och att frihetsberövande skall ske i enlighet med nationell lagstiftning och internationella bestämmelser om mänskliga rättigheter; husarrest skulle kunna utgöra ett alternativ, men det vore rättsstridigt gentemot offren att inte utkräva straff för brotten.

2.26. När det gäller kapitel 3 om tillnärmning av relevant lagstiftning och administrativ praxis hänvisar kommittén till sitt yttrande om miniminormer för flyktingstatus ([1]).

2.27. Vi vill emellertid framhålla att en anhopning av tilläggsbestämmelser inte får leda till restriktivare gemensamma lösningar. Vi vill likaså påpeka att det mot bakgrund av de många olika sätt på vilka människors rättigheter och deras fysiska och mentala integritet äventyras – utan att det nödvändigtvis är en statsmakt som ligger bakom – krävs en öppnare och bredare tillämpning av Genèvekonventionen. EU bör definiera sig som ett territorium där de mänskliga rättigheterna garanteras, och anpassa sin asylpolitik därefter.

2.28. I kapitel 4 behandlas frågan om asylsökande, flyktingar och invandrare i förhållande till den ”interna säkerheten”.

2.29. Innan vi behandlar förslagen i kommissionens arbetsdokument, vill vi framhålla att man inte bör hävda – eller ens antyda – ett samband mellan internationell terrorism och asylsökande eller invandrare. Att officiellt antyda att det eventuellt skulle kunna finnas ett sådant samband riskerar att främja främlingsfientliga och rasistiska organisationer och idéer. I enlighet med EU:s politik för att motverka rasism och diskriminering bör man i stället förhindra att dessa intoleranta uppfattningar utvecklas.

2.30. I arbetsdokumentet föreslås en översyn av befintliga gemenskapsåtgärder för intern säkerhet ”mot bakgrund av de rådande nya omständigheterna”. Terroristhandlingarna i USA har visserligen trappats upp, men man bör notera att den organisation som utpekats som ansvarig för närvarande är internationellt efterlyst. Å andra sidan kvarstår riskerna för terrorism. Man bör se över de aktuella bestämmelserna i EU i syfte att fastställa om de verkligen ger ett effektivt skydd eller om de gör det möjligt för organisationer som agerar i tredje land att använda EU som bas. Kommittén rekommenderar att man vidtar en sådan översyn innan man gör några ändringar eller justeringar.

2.31. Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av flyktingar ([2]) får inte innebära ett mindre omfattande skydd, och tillfälligt skydd får inte heller permanent ersätta asylrätten. Undantag från tillfälligt skydd bör göras enligt lika strikta regler som de som gäller vid skydd i samband med asylrätt eller flyktingstatus.

2.32. Kommittén ifrågasätter om identifieringssystemet Eurodac är godtagbart när det gäller asylsökande som inte begått något brott och som endast åberopar internationellt erkända rättigheter. Systemet godkändes av rådet i samband med att man stärkte den interna säkerheten. Det omfattar såväl asylsökande som illegalt invandrade personer och ger alla europeiska polismyndigheter tillgång till personuppgifter och fingeravtryck.

2.33. I stället för att asylansökan avvisas som ej godtagbar för prövning förordar kommittén, i enlighet med vad som tidigare sagts, att asylförfarandet upphävs tills vidare i fall där åtal har väckts vid en internationell brottmålsdomstol eller där den sökande begärts utlämnad.

2.34. När det gäller punkt 4.3.2 i kommissionens arbetsdokument vill kommittén framhålla att man bör vara försiktig i bedömningen av finansieringen av organisationer med koppling till terrorism. Välgörenhetsorganisationer och politiska organisationer kan i själva verket ha koppling till terrorism utan bidragsgivarnas vetskap. Följaktligen bör man i varje fall kunna bevisa att givarna varit medvetna om att deras bidrag direkt finansierat terroristverksamhet.

([1]) Se ESK:s yttrande om ”Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning” (föredragande: An Le Nouail-Marlière).

([2]) Se ESK:s yttrande om denna fråga i EGT C 311, 31.10.2000 (föredragande: Giacomina Cassina).

2.35. Man bör inte heller likställa tillhörighet till politiska, fackliga, religiösa eller andra organisationer med terroristverksamhet i de fall då organisationernas medlemmar eller ledare visar sig ha samröre med terrorister. Man bör i själva verket påvisa ett moraliskt engagemang, att personen handlat medvetet och med full sakkunskap; det bevisas inte av tillhörigheten till en organisation av detta slag, antingen den är laglig eller de facto etablerad i en medlemsstat eller i tredje land.

2.36. Medlemmarna och bidragsgivarna i en organisation som inte ägnar sig åt terroristverksamhet men som under vissa omständigheter skulle finna beväpnade ingripanden politiskt motiverade samtidigt som den förordar fredliga politiska insatser, bör i likhet med tidigare nämnda personer inte heller automatiskt anklagas för medverkan till terrorism.

2.37. Kommittén föreslår att man utarbetar en gemensam och avgränsad definition av terroristhandlingar och medverkan till terrorism inom ramen för den öppna samordningsmetod som föreslås i kommissionens arbetsdokument.

2.38. I punkt 4.4.3 i kommissionens arbetsdokument föreslås att ett antal artiklar i förslaget till direktiv ändras i fråga om ställningen som varaktigt bosatt. I fråga om artikel 13 överväger kommissionen att stryka punkt 7 som föreskriver förbud mot påskyndade utvisningsförfaranden. När det finns en verklig risk för terrorism, som kan styrkas på vederbörligt sätt, anser kommittén att ett vanligt utvisningsförfarande bör tillämpas för varaktigt bosatta personer.

3. **Slutsatser**

3.1. Kommittén stöder utan förbehåll utarbetandet av en samordnad EU-strategi i kampen mot terrorism, samt kommissionens rekommendation att använda den öppna samordningsmetoden. ESK vill dock uppmana till försiktighet och eftertanke när det gäller metoderna för att förebygga och bekämpa terrorismen mot bakgrund av den djupa och rättmätiga avsky som följt på terrordåden i USA den 11 september 2001 och de övriga fyra terroristdåd som begicks i olika länder inom och utom EU.

3.2. Kommittén anmodar kommissionen och de övriga institutionerna att noggrant pröva den gemensamma politiken och de gemensamma åtgärderna i kampen mot terrorismen i enlighet med gällande internationella överenskommelser, särskilt de allmänna eller geografiskt avgränsade överenskommelser som syftar till att skydda de mänskliga rättigheterna, och att under alla omständligheter hävda flyktingars och asylsökandes rättigheter och människovärde.

3.3. Principen om förbud mot avvisning eller utvisning bör genomsyra den gemensamma och nationella politiken när det gäller flyktingar, asylsökande och andra personer som söker skydd. Varje fall bör prövas enskilt, och möjligheter till överprövning bör finnas för alla som nekas skydd.

3.4. Politiken för flyktingar och asylsökande får inte förväxlas med invandringspolitiken. Dessutom får inte politiken på något sätt bidra till att rasistiska och diskriminerande åsikter stöds. Personer från tredje land får inte bli syndabockar för sociala problem och brottslighet. Det gäller att motverka hat och fördömande av ”avvikande” grupper.

3.5. Rätten att begära asyl och att åtnjuta det skydd som finns inskrivet i Genèvekonventionen och dess protokoll eller andra former av skydd får inte under några omständligheter försvagas eller förvägras med hänvisning till kampen mot terrorismen, politiken för intern säkerhet eller invandringspolitiken, och inte heller på grund av akuta åtgärder orsakade av flyktingströmmar som följer på en konflikt som den på Balkan. Verklig solidaritet måste skapas inför mottagandet av stora flyktingströmmar.

3.6. Kommittén står alltså bakom principen om respekt för de mänskliga rättigheterna och de internationella skyddsordningarna, men är medveten om att man måste förbättra den gemensamma politiken för intern säkerhet och kampen mot terrorismen. Detta bör göras utan att äventyra de etiska och humanistiska principerna. Ett effektivt skydd för personer och egendom skall säkerställas samtidigt som det måste finnas en jämvikt i förhållande till kraven på respekt för olika rättigheter och friheter.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till beslut om ändring av beslut 1999/311/EG av den 29 april 1999 om antagande av den tredje fasen i det alleuropeiska samarbetsprogrammet för högre utbildning (Tempus III) (2000–2006)”

(KOM(2002) 47 slutlig – 2002/0037 CNS)

(2002/C 149/10)

Den 28 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2002. Föredragande var Susanna Florio.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

”Samarbetet inom högre utbildning stärker och fördjupar de band som sammanlänkar Europas olika folk, framhäver de gemensamma kulturella värderingarna, främjar givande åsiktsutbyten och underlättar multinationell verksamhet inom vetenskap, kultur, konst och på det sociala och ekonomiska området.” ([1])

1. Samarbetet inom högre utbildning: bakgrunden till Tempusprogrammet

1.1. Tempusprogrammet inleddes 1990 som ett program för samarbete inom högre utbildning, utformat som en integrerad del av de program som stöder de ekonomiska och sociala reformerna i de central- och östeuropeiska länderna, i de f.d. Sovjetstaterna och i Mongoliet.

1.2. Under de senaste tio åren har programmet ändrats och anpassats på flera punkter, framför allt på grund av utvecklingen av förbindelserna mellan Europeiska unionen och de central- och östeuropeiska länderna. När de länder som kom i fråga för programmet 1993 var 11 till antalet, beslutade man att utvidga programmet till att även omfatta länderna i f.d. Sovjetunionen. Programmet ändrades två gånger till (Tempus II och Tempus III), i och med att de nya oberoende staterna inbegreps.

1.3. Det som efterfrågades var ett jämförande system och djupgående strukturella reformer inom den högre utbildningen, så att man i de central- och östeuropeiska länderna och f.d. Sovjetunionen skulle kunna skapa moderna akademiska undervisningsmetoder som var anpassade till utmaningarna i socioekonomiska system under radikal förändring. Syftet var att stärka de demokratiska institutionerna och den fredliga samlevnaden mellan alla folk i vår världsdel.

1.4. Av detta skäl inkluderades även Balkan successivt i programmet. Syftet var att förändra den geopolitiska situationen med utgångspunkt i idén att samarbete inom universitetsvärlden skulle kunna stärka och förbättra de unga demokratierna på Balkan märkbart. För närvarande ingår Kroatien, Albanien, Bosnien-Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM) och det senaste tillskottet Förbundsrepubliken Jugoslavien i den grupp länder som omfattas av Tempusprogrammet.

1.5. Inledningsvis omfattade Tempus följande tre huvudområden:

1) Stöd till reformer av utbildningsprogrammen.

2) Reformer av strukturer inom högre utbildning och av deras förvaltning.

3) Utveckling och integrering av den högre utbildningen, för att överbrygga skillnaderna mellan de olika systemen för högre utbildning. Reformerna syftar främst till en genomgripande ändring av modellen för högre utbildning, särskilt i de f.d. socialistiska länderna, genom att modellen anpassas efter de ekonomiska reformer som krävs och att kontakterna med arbetslivet ökar och stärks.

([1]) Rådets beslut av den 29 april 1999 om antagande av den tredje fasen i det alleuropeiska samarbetsprogrammet för högre utbildning (Tempus III) (2000-2006), 1999/311/EEG – EGT L 120, 8.5.1999, s. 30.

1.5.1. Detta omsätts i praktiken via de s.k. gemensamma europeiska projekten (som genomförs av nätverk av institutioner) och individuella stipendier för besök i partnerländerna som kan tilldelas lärare, forskare, utbildare, förvaltningspersonal på universitet, beslutsfattare inom utbildning, högre tjänstemän på ministerier och andra utbildningsexperter. Sådana besök kan omfatta ett brett spektrum av aktiviteter, och de kan på ett avgörande sätt bidra till en bättre förståelse mellan olika kulturer och föra dem närmare varandra.

2. **TEMPUS III: utvidgning av programmet till att omfatta Meda-länderna**

2.1. Genom en ändring av beslut 1999/311/EG vill rådet nu utvidga Tempusprogrammets tillämpning till att även omfatta vissa länder i Medelhavsområdet som redan drar nytta av Meda-programmet i EU.

2.2. I och med att beslutet om partnerskap godkänns kommer Tempus alltså att utvidgas till att omfatta Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Jordanien, Palestinska myndigheten, Syrien och Libanon.

2.3. Det är nödvändigt att inbegripa dessa länder för att avhjälpa den obalans som genom åren uppstått inom samarbetsprogrammen, särskilt inom den högre utbildningen. Kravet på detta har sitt berättigande i att samarbetet och dialogen med de stödberättigade Medelhavsländerna behöver stärkas.

2.4. Israel skulle också kunna delta i det partnerskap som föreskrivs i Tempusprogrammet, men landet skulle i så fall självt stå för finansieringen eftersom det för närvarande inte omfattas av de bilaterala Meda-avtalen.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1. Att länderna längs Medelhavets södra kust inbegrips i programmet är ytterst viktigt för att öka möjligheterna till integration för EU-länderna och ett geografiskt område vars potential hittills har underskattats.

3.2. Detta samarbete går tillbaka ända till sextiotalet och utökades betydligt under nittiotalet, när det tog ny fart med hjälp av Barcelonaförklaringen som antogs under Europa-Medelhavskonferensen i november 1995.

3.3. Kommittén har för övrigt redan yttrat sig över vikten av ett tätare samarbete med Medelhavsländerna ([1]), framför allt mot bakgrund av vad som hände den 11 september, och anser att förklaringen från Barcelonakonferensen är ett viktigt instrument för att söka tillgodose behoven hos länderna i detta område och kunna anta de utmaningar som förbindelserna med dessa länder innebär.

3.4. Processen för att förstärka samarbetet inom Medelhavsområdet har påverkats positivt av Lissabonförklaringen, i vilken det framhålls att yrkesutbildning och annan utbildning är viktig för att man på ett högkvalitativt sätt skall kunna klara av utmaningarna på en alltmer integrerad marknad.

4. Eftersom det blir alltmer nödvändigt att stärka samarbetet mellan EU och de stödberättigade Medelhavsländerna, är kommittén positiv till att dessa länder går med i Tempus III-partnerskapet. Det finns flera goda skäl som sammanhänger med programmets och de internationella förbindelsernas karaktär.

4.1. Tempus III har redan visat sig vara ett effektivt program för att utveckla universitetssamarbetet och utbytet av kunnande mellan de länder som omfattas.

Det är också så att programmets struktur är lätt att tillämpa i länder i olika områden, eftersom den är enkel och lätt att anpassa.

4.2. Programmet föreskriver olika typer av allmänna projekt och åtgärder som utgör de grundläggande instrumenten för att uppnå de mål och prioriteringar som anges av berört tredje land. Ett bevis på detta är att programmets struktur flera gånger har använts som förebild inom ramen för EU:s samarbetspolitik med andra regionala grupperingar (Link, Alfa, Med-Campus).

4.3. Det bör även påpekas att när programmet Med-Campus hade misslyckats (mer på grund av förvaltningsproblem än strukturella problem) upphörde universitetssamarbetet med de stödberättigade Medelhavsländerna helt, och därmed bröts ett band som på ett värdefullt sätt bidrog till att närma folken till varandra och utveckla den ömsesidiga förståelsen. Vi tror att det bästa sättet att återskapa detta samarbete är att låta dessa länder omfattas av Tempusprogrammet.

4.4. Det är i detta sammanhang viktigt att utveckla ett lämpligt informationssystem, så att programmet får en bredare spridning inom all universitetsutbildning och annan högre utbildning.

4.4.1. Kommittén ser gärna att man inrättar ett elektroniskt informationssystem som knyter samman institutioner för högre utbildning för att förstärka denna typ av vetenskapligt och kulturellt samarbete.

([1]) Initiativyttrande av den 18 oktober 2001 – EGT C 36, 8.2.2002.

4.5. Kommittén åtar sig dessutom att följa programmets utveckling, för att informera de samhälls- och näringslivsorganisationer i Medelhavsområdet som kommittén sedan länge har ett nära och fruktbart samarbete med, och för att uppmana dem att delta.

4.6. Kommittén ser också gärna att de åtgärder som genomförs via Tempusprogrammet integreras med åtgärder under andra program såsom sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling, och även beaktar andra initiativ, i synnerhet initiativet för ett europeiskt utbildningsområde, som bör utvidgas även till att omfatta Medelhavsländerna.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Partnerskapsavtalet mellan AVS-staterna och EU”

(2002/C 149/11)

Den 28 februari och den 1 mars 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Partnerskapsavtalet mellan AVS-staterna och EU”.

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2002. Föredragande var Ramón Baeza Sanjuan.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 101 röster för och 2 nedlagda röster.

1. **Inledning**

1.1. Samarbetet mellan AVS-länderna och EU har sitt ursprung i Romfördraget, där signatärstaterna uttrycker sin solidaritet med de utomeuropeiska kolonierna och territorierna samt förbinder sig att främja deras välstånd. Yaoundé-avtalen I och II (1963–1969 respektive 1969–1975) var de första avtalen som reglerade förbindelserna mellan EEG-medlemsstaterna och AVS-staterna. År 1975 undertecknades Lomé-konventionen I, som reviderades vart femte år innan Lomé IV löpte ut år 2000.

1.2. Lomé-konventionen betraktades länge som en modell för internationella samarbetsavtal på grund av sin nydanande karaktär. Principen om parternas likställdhet, koppling mellan handel och bistånd (med prisstabiliseringsinstrument och protokoll om specifika varor), gradvis införande av ömsesidiga politiska åtaganden och skapande av ett gemensam institutionellt ramverk gjorde Lomé-konventionen till en referensmodell i de internationella relationerna.

1.3. De politiska förändringarna under 1990-talet innebar dock att modellen för relationerna mellan EU och AVS-länderna började ifrågasättas. Några av de bestämmelser som utgjorde de grundläggande handelsförutsättningarna i Lomékonventionen var oförenliga med de nya regler som fastställts av Världshandelsorganisationen (WTO). Konventionen visade sig svår att genomföra i praktiken på grund av komplexa förfaranden som förhindrade att man fullt ut utnyttjade de potentiellt tillgängliga resurserna. Trots konventionen fortsatte AVS-ländernas relativa andel av EU:s handel att minska, och utvecklingsperspektiven för dessa länder var, med några få undantag, dystra. Fattigdomen ökade och förvärrades av de många väpnade konflikterna. Ökningen av det humanitära katastrofbiståndet var ett uttryck för biståndspolitikens brister på lång sikt. Dessutom nådde en del av biståndet inte fram till slutdestinationen, ofta på grund av korruption. Den bipolära världsordningens sönderfall gynnade uppkomsten av två företeelser som visade på Lomé-konventionens uppenbara brister: en politisk dimension och demokratisering av politiken genom deltagande av icke-statliga aktörer. Slutligen fick många

AVS-länder ett intryck av att EU:s intresse för dem minskade till förmån för kandidat- och Medelhavsländerna.

1.4. Mot denna bakgrund lanserade Europeiska kommissionen en bred samrådsprocess för att diskutera de framtida relationerna mellan AVS-länderna och EU. Utgångspunkten var en grönbok som publicerades 1996 och som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén yttrade sig om [1]. Förhandlingarna om det nya avtalet inleddes formellt i september 1998.

1.5. EU:s 15 medlemsstater och de 77 AVS-länderna [2] undertecknade slutligen partnerskapsavtalet i Cotonou (Benin) i juni år 2000. Avtalets löptid är 20 år med femåriga översyner och finansieringsprotokoll. Avtalet präglas av den förstärkta politiska dialogen och vilar på två grundpelare: handel och bistånd. Dessa är i sin tur kopplade till två huvudinstrument: investeringsförmåner och subventioner för att stimulera den långsiktiga utvecklingen (nationella respektive regionala vägledande program). Till dessa båda pelare skall läggas en tredje lika viktig politisk pelare. Avtalet skall övervakas av AVS-EU:s gemensamma institutioner.

1.6. Kommittén välkomnar avtalet, som innebär att man undvikit möjligheten – som vissa har förespråkat – att man avskaffar ett enhetligt gemensamt regelverk för relationerna mellan AVS-EU, vilket skulle ha underminerat ett av de viktigaste särdragen i EU:s yttre politik. Kommittén ser det också som positivt att man har eftersträvat en mer lättförståelig text än i de tidigare konventionerna.

2. **Cotonou-avtalets mål och principer**

2.1. Avtalets slutmål är att utrota fattigdom och bidra till att uppnå en hållbar utveckling och gradvis integrera AVS-länderna i världsekonomin. Samarbetet mellan AVS-länderna och EU vilar på vissa grundprinciper:

— Likställdhet mellan parterna och ökat egenansvar för utvecklingsstrategierna: AVS-staterna skall i full suveränitet fastställa utvecklingsstrategierna för sina ekonomier och samhällen.

— Partnerskapet AVS-EU skall förutom för den centrala regeringen stå öppet för andra aktörer (den privata sektorn, näringslivets och arbetsmarknadens organisationer – däribland fackföreningar – och det civila samhället i alla dess former).

— Dialog och fullgörandet av ömsesidiga skyldigheter skall spela en central roll.

— Differentiering av åtgärder med hänsyn till varje partners [3] särdrag och behov, samt regionalisering.

2.2. Det är särskilt adekvat och konsekvent att avtalet som referensram (vilket omnämns i ingressen) har de internationella avtal som de flesta medlemsstater och AVS-stater har undertecknat, t.ex. den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, relevanta ILO-normer och åtaganden från olika FN-konferenser.

2.3. Kommittén välkomnar också att parterna uttalat erkänner att avtalets mål endast kan uppnås genom en integrerad strategi som på en samma gång tar hänsyn till såväl politiska och ekonomiska som sociala, kulturella och miljömässiga aspekter.

2.4. Av avtalet kan man sluta sig till att den ena parten huvudsakligen är givare (EU) medan den andra (AVS-länderna) är mottagare. Man borde entydigt ha klargjort intresset och fördelen för EU av att AVS-staterna integreras fullt ut i världsekonomin och uppnår en hållbar utveckling. Därmed skulle man ha understrukit AVS-EU-samarbetets soliditet och ömsesidighet.

3. **De nya aktörernas roll i partnerskapet AVS-EU**

3.1. Under Lomé-konventionen var de icke-statliga aktörernas roll allmänt sett begränsad till att de genomförde småskaliga projekt som finansierades via budgetposten ”decentraliserat samarbete”. Det innebar att organisationerna i näringsliv och samhälle hade stora svårigheter att få del av konventionens resurser, dels på grund av de komplicerade förfarandena, dels på grund av en utbredd brist på politisk vilja att underlätta deras deltagande.

---

[1] ”Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap”, föredragande: Henri Malosse (EGT C 296, 29.9.1997).

[2] Kuba är det enda landet som ännu inte har skrivit under Cotonou-avtalet.

[3] Differentieringen gäller främst de minst utvecklade länderna.

3.2. Cotonou-avtalet markerar en vändpunkt i detta avseende. Bland de viktigaste nyheterna i avtalet kan nämnas dess delaktighetsperspektiv, som yttrar sig i strävan att utöka partnerskapet AVS-EU till en mångfald icke-statliga aktörer, även lokala myndigheter. De icke-statliga aktörernas deltagande regleras i mer än trettio artiklar, i en slutförklaring och i bilaga IV om genomförande och förvaltning. De mest representativa hänvisningarna till denna nya strategi ingår i ”grundprinciperna” (artikel 2) och i kapitel 2, som helt och hållet är ägnat ”aktörerna i partnerskapet”.

3.3. Enligt avtalet skall de nya aktörerna fullt ut inbegripas i relationerna AVS-EU genom i första hand följande:

— Samråd om riktlinjerna och strategierna för samarbetet, samt om den politiska dialogen.

— Tilldelning av finansiella resurser.

— Engagemang i genomförandet av samarbetsprojekt och samarbetsprogram på områden som berör dem eller där de har en komparativ fördel.

— Stöd för kapacitetsuppbyggnad så att deras kompetens och samrådsformer kan stärkas.

3.4. Bestämmelserna i Cotonou-avtalet utgör ett stort steg framåt på vägen mot en demokratisering av relationerna AVS-EU i och med att de syftar till att nya aktörer skall medverka till att fastställa utvecklingsinsatser och utvecklingsstrategier. Det bör särskilt understrykas – vilket också görs i avtalet – att de nya aktörerna och regeringarna spelar en kompletterande roll: De konkurrerar inte om samma utrymme, utan båda skall bidra med sitt eget mervärde på de områden där de kan visa att de har en komparativ fördel, med målet att bidra till ekonomisk utveckling och social välfärd i sina respektive länder. De icke-statliga aktörernas bidrag till att skapa stabila och demokratiska politiska förhållanden får inte underskattas. Det bör också framhållas att de icke-statliga aktörernas deltagande när det gäller att fastställa nationella utvecklingsstrategier och strategier för olika målsektorer är ett oavvisligt villkor för att kunna genomföra effektiva åtgärder som syftar till att bekämpa fattigdom, integrera AVS-länderna i världsekonomin och uppnå en hållbar utveckling, som är centrala mål i avtalet. Det är därför svårt att förstå varför man skall genomföra ett omfattande samråd inför den nationella programplaneringen, samtidigt som man på regional nivå bara talar om samråd som en möjlighet. Slutligen är det också positivt att man uttryckligen inte likställer nya aktörer med enbart icke-statliga organisationer.

3.5. De nya aktörernas deltagande enligt avtalet reser emellertid också ett antal frågor. För det första är det alltid svårt att definiera aktörerna, och definitionen i avtalet är oklar och överlappande, vilket kan leda till att vissa regeringar gör godtyckliga val. Det är onekligen svårt att hitta särdrag som på ett klart och entydigt sätt kan identifiera icke-statliga aktörer som företräder 77 olika länder. Det förefaller därför omotiverat att man i avtalet (artikel 6 b) och förklaring om samarbetsaktörerna) inte räknar in privata sektorn bland näringslivets och arbetsmarknadens organisationer och att dessa, i sin tur, inte ingår i det civila samhället. En sådan definition strider uppenbarligen mot praxis i EU och kan endast skapa förvirring.

3.6. Än mer oroande är avsaknaden av instrument som på ett effektivt sätt kan koppla de icke-statliga aktörerna till partnerskapet AVS-EU. Det är sant att avtalet bygger på stimulansåtgärder och att det inte är realistiskt att förvänta sig snabba förändringar av den politiska kulturen bland många regeringar som traditionellt är föga benägna att dela med sig av makten med organisationer som företräder det civila samhället. Avtalets legitimitet skulle likväl allvarligt äventyras om ett av dess centrala och mest nydanande inslag gick om intet utan att man försöker förhindra det.

3.7. Det måste understrykas att avtalet (eller dess genomförande genom riktlinjerna i programplaneringen) uttryckligen anger att de icke-statliga aktörerna har tillträde till tre typer av finansiella resurser: medel direkt från gemenskapens budget, medel från Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i enlighet med de målsektorer som fastställts i den nationella samarbetsstrategin samt medel från EUF för direktstöd till icke-statliga aktörer, med en gräns på 15 % av de totala anslagen till det nationella vägledande programmet, som i första hand skall avse finansiering av åtgärder som rör information, samråd, främjande av dialog och kapacitetsuppbyggnad. De icke-statliga aktörernas möjlighet att direkt få tillträde till en del av resurserna i de nationella vägledande programmen (ytterligare en nyhet i Cotonou-avtalet) och att dessa kan förvaltas direkt av kommissionens delegationer i varje land måste ses som mycket positivt. Det kvarstår emellertid tveklöst oklarheter: urvalet av de aktörer som kan få stöd måste uttryckligen godkännas av den nationella utanordnaren, en regeringsföreträdare som traditionellt har betraktat stödet som sin egendom och som kan frestas att inte stödja aktörer som har en kritisk – eller bara avvikande – syn på dennes verksamhet. Det är således nödvändigt att säkerställa att de representativa aktörerna har möjlighet att utan diskriminering få tillgång till de resurser som följer av avtalet. Principen om koncentration får inte heller inkräkta på de nya aktörernas stödmöjligheter.

3.8. Programplaneringen befinner sig för närvarande i inledningsskedet. En preliminär utvärdering av denna process kan dock göras utifrån uppgifter som ESK har samlat in [1]. Trots att man kan konstatera att informationen till och samrådet med de icke-statliga aktörerna har ökat återstår det fortfarande mycket att göra: Informationen om avtalet har i allmänhet inte fått tillräcklig spridning och den är fortfarande svåråtkomlig; i de fall då samråd har skett har det ofta inte genomförts systematiskt och regelbundet, och i vissa fall har representativa organisationer uteslutits. Den pågående programplaneringen bör tjäna till att inleda en läroprocess för alla parter, vilket inte kommer att bli lätt, men också till att kontrollera om de faktiskt börjar röra sig i rätt riktning. Det bör därför ingå en särskild utvärdering av graden av samråd med de icke-statliga aktörerna och deras utnyttjande av resurserna i den årliga operativa översynen, efter halva löptiden respektive efter löptidens slut. De internationella organisationer som företräder det civila samhället skulle också, tillsammans med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, kunna samarbeta effektivt med kommissionen och AVS-EU:s gemensamma institutioner för att kartlägga svårigheter och lyfta fram de mest fruktbara erfarenheterna.

4. **Politisk dimension**

4.1. Jämfört med tidigare konventioner förstärker Cotonou-avtalet avsevärt den politiska dimensionen i förbindelserna mellan AVS-länderna och EU. Politisk dialog, åtaganden vad gäller respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (med särskilt omnämnande av grundläggande sociala rättigheter, demokrati grundad på rättsstatsprincipen och en ansvarsfull förvaltning av offentliga angelägenheter), åtgärder för fred och förebyggande av konflikter är centrala komponenter i avtalets politiska dimension. Detta är en ny strategi som bygger på gemensamma värden som kommer till uttryck i grundläggande inslag i avtalet.

4.2. Kommittén välkomnar den ökade betoningen på den politiska dimensionen i avtalet och särskilt den entydiga kopplingen mellan ovannämnda åtaganden och en hållbar utveckling. Därmed erkänner parterna uttryckligen att utveckling är ett begrepp som inte uteslutande kan begränsas till tekniska överväganden. Ytterligare inslag som bör framhållas är synpunkten att det civila samhällets deltagande bidrar till att skapa ett stabilt och demokratiskt klimat, och att det spelar en viktig roll för att bevara freden, förebygga och lösa konflikter samt i den politiska dialogen. Genomförandet av avtalet bör därför syfta till att de icke-statliga aktörerna faktiskt deltar i de samrådförfaranden som anges i artiklarna 96 och 97 och som rör respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättstatsprincipen och kampen mot korruption.

4.3. I avtalet finns dock inga instrument som kan säkerställa ett effektivt skydd för de politiska principerna, och den allmänna formuleringen av dessa principer öppnar för skiftande tillämpning i olika länder. Även om sanktioner endast bör tillgripas i undantagsfall, borde avtalet ändå ha innehållit tydligare kriterier i fråga om skydd för nya demokratier, sanktioner mot maktövertagande med våld (särskilt för att störta demokratiska regimer), kampen mot korruption och efterlevnad av ILO:s grundläggande arbetsnormer. Detta är grundläggande principer i avtalet som förtjänar största möjliga stöd och man måste säkerställa att de efterlevs i praktiken.

4.4. Cotonou-avtalets politiska dimension innebär att man inför nya arbetsmetoder, samarbetsformer, indikatorer och kanaler för dialog. Den stora utmaningen består i att engagera hela samhället i de värden som kommer till uttryck i avtalet och omsätta dem i praktiken. I detta sammanhang är det nödvändigt att uppmuntra dialog mellan statliga och icke-statliga aktörer.

5. **Utvecklingsstrategier**

5.1. Utvecklingsstrategierna är, tillsammans med det ekonomiska samarbetet och handelssamarbetet, anpassade till samarbetsstrategierna i Cotonou-avtalet. Kommittén anser att utvecklingsstrategiernas principer, mål och inriktning är väl valda. På samma sätt stöder kommittén fokuseringen på fyra utvalda stödområden (ekonomisk utveckling, mänsklig och social utveckling, regionalt samarbete och regional integration samt ämnesövergripande frågor: jämställdhet, miljö och institutionell uppbyggnad).

5.2. Rent allmänt finns det ett frågetecken om graden av samordning mellan de båda pelarna i utvecklingsstrategierna. Man borde också tydligare ha understrukit sambanden mellan ekonomisk och social utveckling, framför allt när det gäller utbildning (grundutbildning och yrkesutbildning) och hälsovård.

5.3. Den roll som i avtalet tillskrivs den privata sektorn i ekonomin är väl avvägd och relevant, och det gäller också de åtgärder som syftar till att stärka denna roll. Bland de strukturpolitiska åtgärder som planeras ingår också att stödja reformerna på arbetsmarknaden, men de är oklart formulerade och kan ge upphov till olika tolkningar, även motstridiga sådana. Kommittén stöder visserligen målet om att främja sysselsättningen, men man borde ha lagt till adjektivet ”anständig” i enlighet med ILO:s rekommendationer.

[1] Kommitténs information om det organiserade civila samhällets (särskilt organisationer från näringsliv och samhälle) deltagande i den pågående programplaneringen härrör från Europeiska kommissionen, internationella socioekonomiska organisationer och slutsatserna från regionala seminarier som ESK har anordnat i olika AVS-länder.

5.4. Det är oroande att avtalet uppmärksammar miljöfrågor i mindre utsträckning än tidigare avtal. Exempelvis förbjöd Lomé-konventionen uttryckligen all direkt eller indirekt export av farligt eller radioaktivt avfall mellan EU och AVS-länderna, medan Cotonou-avtalet begränsar sig till ”hänsynstagande till” frågor om transport och bortskaffande av farligt avfall. Man borde i avtalet uttryckligen ha hänvisat till sambandet mellan miljöskydd, livsmedelssäkerhet och minskad fattigdom, eller rent generellt fördjupat sig i begreppet hållbar utveckling. Cotonou-avtalet syftar också till att vara samordnat och förenligt med internationella ekonomiska institutioner, och borde därför ha tagit hänsyn till de mål och instrument som ingår i internationella miljökonventioner.

6. **Ekonomiskt samarbete och handelssamarbete**

6.1. Medan de olika Lomé-konventionerna var i kraft (1975–2000) åtnjöt AVS-staterna den mest förmånliga handelsordning som EU beviljade tredje land: icke ömsesidiga handelsförmåner för de flesta råvaror, industriprodukter och bearbetade produkter ([1]), produktprotokoll och instrument för att stabilisera priser på vissa jordbruksprodukter (Stabex) och produkter från gruvsektorn (Sysmin). Den allmänna sänkningen av tullar till följd av liberaliseringen av världshandeln och EU:s förmånsbehandling av andra utvecklingsländer (Medelhavsländer, Mercosur m.fl.) har dock inneburit att AVS-ländernas förmåner relativt sett har minskat i värde. Det uppskattas att AVS-länderna har förlorat en förmånsmarginal på över 30 % efter Uruguay-rundan.

6.2. Resultatet av dessa 25 år är nedslående: Handeln med AVS-länderna har fallit från 8 till 3 % av EU:s totala handel. AVS-länderna har med vissa undantag varit oförmögna att sprida, förbättra och diversifiera sina produkter, till skillnad från andra länder med färre förmåner. AVS-gruppens handel uppvisar allmänt sett följande fyra särdrag: marginalisering, beroende av råvaror, statisk specialisering och beroende av den europeiska marknaden. Framför allt Lomé-avtalet har emellertid visat att några få procentenheter av tullförmåner inte kan uppväga brister i andra utbudsfaktorer (t.ex. brist på investeringar, bristfällig infrastruktur, låg teknologisk nivå, bristande utbildning) som är avgörande för exportvarornas konkurrensförmåga.

6.3. Cotonou-avtalet syftar till att avspegla WTO-bestämmelser som generellt sett förhindrar handelsförmåner som är icke-ömsesidiga eller begränsade till en särskild grupp av länder. Det innebär att den handelsordning som har beviljats AVS-länderna måste utsträckas till alla utvecklingsländer eller anpassas till frihandelsavtal. I strikt mening innefattar därför Cotonou-avtalet inte ett handelsavtal utan ett åtagande att inleda förhandlingar om handelsavtal som är förenliga med WTO:s bestämmelser.

6.4. Enligt Cotonou-avtalet skall EU och AVS-länderna mellan 2002 och 2008 inleda förhandlingar om avtal om ekonomiskt samarbete, dvs. frihandelsavtal. Den nuvarande handelsordningen löper fram till 2008 på grund av ett undantag som beviljats av WTO: Frihandelsavtalen utmärks av ömsesidighet, med tyngdpunkt på förhandlingar med regionalt integrerade grupper av länder. Perioden 2008–2020 kommer att utgöra en övergångsperiod för genomförandet av avtalen.

6.5. För att göra det lättare att ingå och genomföra frihandelsavtalen planerar man en rad stödåtgärder: delvis kompensation för ändringar av skattesatser och betalningsbalansen till följd av liberaliseringen (finansierat av Europeiska utvecklingsfonden och Europeiska investeringsbanken), samarbete med målet att anpassa nationella normer till multilaterala samt inrättande av en gemensam ministerkommitté med uppgift att följa förhandlingarna om frihandelsavtal och samarbeta i internationella forum, särskilt inom WTO (vilket är ett utmärkt initiativ).

6.6. Avtalet ger de fattigaste länderna möjlighet att konstatera att de inte har tillräcklig kapacitet att förhandla om frihandelsavtal. EU:s mål är hur som helst att hitta en lösning som är förenlig med WTO-reglerna och medger export av varor från dessa länder till den europeiska marknaden utan kvantitativa restriktioner eller tullbegränsningar i linje med initiativet ”Allt utom vapen”. Med Cotonou-avtalet upphör således principen om icke-diskriminering mellan AVS-länderna eftersom utvecklingsländerna allmänt sett och de fattigaste utvecklingsländerna behandlas olika.

6.7. Detta innebär ett djupgående perspektivskifte. Under 25 år förlitade man sig på Lomé-konventionens handelsförmåner som motor i den ekonomiska tillväxten. Med Cotonou-avtalet tycks denna tillit ha flyttats över till handelsliberalisering, som knyts till integration i världsekonomin, hållbar utveckling och utrotande av fattigdom. De viktigaste dynamiska effekterna som man förväntar sig från frihandelsavtalen är att de skall främja regional integration, öka den ekonomiska politikens och handelspolitikens trovärdighet i AVS-länderna i och med att de är ”förankrade” i multilaterala avtal, förbättra den interna konkurrenskraften, uppmuntra modernisering av skattesystemen, öka investerarnas förtroende och underlätta integration i världsekonomin. Dessa dynamiska effekter skulle kunna utgöra veritabla utvecklingskatalysatorer.

([1]) 92 % av AVS-ländernas export till EU-marknaden är tullfri. Tullbefrielsen gäller 100 % av industriprodukterna och 80 % av jordbruksprodukterna. Om man bland de sistnämnda räknar in produkter som regleras av protokoll omfattas endast 1 % av produkterna av tullskydd.

6.8. Trots de långa tidsfristerna för förhandlingar och för att genomföra avtalen, vilket är en mycket förnuftig strategi, inger frihandelsavtalen dock många farhågor.

6.9. För det första har Europeiska unionen uttryckt önskemålet att förhandlingen om frihandelsavtalen skall ske med grupper av regionalt integrerade AVS-länder. Dessa grupper har dock hittills varit löst sammansatta och de saknar i många fall tydliga gemensamma intressen eller är inblandade i väpnade konflikter. Dessutom har få av dem en överstatlig struktur som kan möjliggöra förhandlingar om frihandelsavtal på samarbetsparternas vägnar. Dessutom måste man tillägga att både industriländer och utvecklingsländer ingår i de regionala integrationsprocesserna, vilket försvårar förhandlingar om frihandelsavtal.

6.10. För det andra härrör cirka 20 % av de statliga intäkterna i många AVS-länder från tullavgifter. Avskaffandet av tullar på import från EU (vilka rimligen kan förväntas öka gentemot andra länder när frihandelsavtalen har undertecknats) skulle mer eller mindre halvera dessa intäkter. Med tanke på svårigheten att diversifiera skatteintäkterna kan de nationella budgetarna komma att drabbas av allvarliga problem ([1]). Dessutom finns ingen garanti för att sänkningen av tulltariffer skulle leda till lägre priser för konsumenter och importörer i AVS-länderna. Frihandelsavtalen bör därför uppmärksamma de sektorer och samhällsgrupper som skulle kunna drabbas hårdast av en eventuell minskning av de offentliga intäkterna för att man skall kunna vidta riktade motåtgärder. De bör också stödja införandet av väl fungerande skattesystem som bygger på en rimlig fördelning av skattetrycket mellan medborgarna i enlighet med deras inkomstnivå.

6.11. Den största handelsutmaningen för AVS-länderna är förmågan att bemöta den europeiska konkurrensen. Många AVS-länder har uttryckt oro om den svåra situationen inom vissa sektorer (särskilt jordbruket), som skulle kunna hotas på grund av sin svaga konkurrenskraft och de stöd till odling, bearbetning och export som ges till EU-produkter, även om avtalet (artikel 37.7) gör det möjligt att skydda vissa känsliga varor.

6.12. Av dessa skäl finns det en risk att inte bara de minst utvecklade länderna utan också ett visst antal övriga utvecklingsländer överväger möjligheten att inte ingå frihandelsavtal och väljer att ansluta sig till det allmänna preferenssystemet. Detta system skulle göra det svårare att få tillträde till den europeiska marknaden, men det skulle å andra sidan kräva mindre öppenhet på den egna marknaden.

6.13. Hur som helst får inte liberalisering av handeln vara ett självändamål. Frihandelsavtalens viktigaste syfte bör vara att främja en hållbar utveckling som kan minska fattigdomen. Man måste därför skapa lämpliga mekanismer (däribland kapacitetsuppbyggnad) som garanterar att det organiserade civila samhället – särskilt socioekonomiska organisationer – informeras och rådfrågas under förhandlingarna om frihandelsavtalen. Innan förhandlingarna inleds bör man göra en analys av frihandelsavtalens förväntade konsekvenser i varje enskilt AVS-land och kartlägga de branscher och samhällsgrupper som sannolikt påverkas mest.

6.14. Frihandelsavtalen bör bidra till att attrahera utländska investeringar, framför allt från EU. De nya reglerna måste därför vara enkla, överskådliga och icke-diskriminerande. Man bör också sträva efter att skapa större integrerade regionala marknader.

6.15. Under alla omständigheter kräver lyckade frihandelsavtal att man tar i anspråk alla tillgängliga resurser för att bidra till att de väpnade konflikterna i vissa afrikanska länder upphör. Europeiska unionen bör också gå i spetsen och införa skuldlättnader (vilket har gjorts på handelsområdet med ”Allt utom vapen”). Lånebetalningar hämmar alla utvecklingsmöjligheter i många AVS-länder.

6.16. När det gäller andra inslag i avtalets avsnitt om handelssamarbete välkomnar ESK att man inom ramen för handelspolitiken hänvisar specifikt till uppslutningen kring internationellt erkända arbetsnormer (enligt ILO-konventionerna). Kommittén välkomnar också att parterna skall öka sitt samarbete på detta område, särskilt i fråga om informationsutbyte om den lagstiftning och de regleringar de tillämpar på arbetsområdet, utarbetande och förstärkning av arbetslagstiftning, utbildningsprogram och program för opinionsbildning samt kontroll av att bestämmelserna i nationell lagstiftning på arbetsområdet efterlevs.

6.17. Kommittén beklagar däremot att man i artikeln om sjötransporter endast anger att samarbetet skall syfta till kostnadseffektiva och ändamålsenliga tjänster, och glömmer bort att dessa också måste vara säkra och av hög kvalitet. Några AVS-länder är bekvämlighetsflaggstater, och deras register innehåller inga villkor för att säkerställa att fartygen efterlever internationella bestämmelser eller att besättningarna alltid har godkända certifikat.

([1]) Jadot, Yannick: ”L’UEMOA et la CEMAC face à l’accord comercial de Cotonou”, en ”UE-ACP: Une nouvelle convention, nouvelle coopération? Comment appliquer les accords de Cotonou?” Paris, GEMDEV, 2001. Liknande synpunkter framförs i olika artiklar av Stephan Brune (Institute d’études politiques de Paris och Deutsches Übersee-Institut i Hamburg) och Bruno Losch, OCDE:s utvecklingscentrum, och i Cotonou Infokit av European Centre for Development Policy Management.

7. **EESK:s förslag för genomförandet av Cotonou-avtalet**

7.1. Cotonou-avtalet ger en rättslig och politisk ram för konkreta partnerskap mellan AVS-länderna och EU. Det innebär definitivt ett steg framåt i jämförelse med Loméavtalen, i och med att det fördjupar ett integrerat perspektiv på politiska, ekonomiska och sociala faktorer samtidigt som det strävar efter att göra alla medborgare i de undertecknande länderna delaktiga. Avtalet kan emellertid få full legitimitet endast genom att omsättas i praktiken, när det bevisas att principen om ökat egenansvar verkligen tillämpas och inte bara är tomma ord, när det konkret går att konstatera att hela det organiserade civila samhället har möjlighet att aktivt vara med och utarbeta utvecklingsstrategier för sina länder och också får tillgång till de resurser som frigörs genom dessa strategier.

7.2. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill bidra till att avtalet omsätts i praktiken inom det område där kommittén kan tillföra största möjliga mervärde, nämligen genom att föreslå konkreta åtgärder för att få det organiserade civila samhället att delta fullt ut i utvecklingen av förbindelserna mellan EU och AVS-länderna. Först och främst vill kommittén emellertid uttrycka sin tillfredsställelse över det institutionella erkännande som avtalet har gett EESK genom att anförtro kommittén uppgiften att organisera samrådsmöten och möten mellan ekonomiska och sociala aktörer i AVS-staterna och i Europeiska unionen. Detta erkännande har stärkt ESK:s roll i förhållande till gemensamma parlamentsförsamlingen och ministerrådet AVS-EG [1].

7.3. Efter detta institutionella erkännande bör EESK fortsätta att informera om de möjligheter som Cotonou-avtalet innebär för det civila samhällets företrädare och peka på de problem som kan uppstå när avtalet skall genomföras. De regionala seminarier som hittills har anordnats har visat sig vara ett mycket bra forum för detta, men för att fullt utveckla denna funktion bör man fördjupa samarbetet mellan ESK och de internationella arbetslivsorganisationerna.

7.4. Redan nu vill EESK uttrycka sina farhågor för att genomförandet av avtalet skall kompliceras i onödan och bli osammanhängande på grund av att ansvaret för genomförandet har delats upp på flera av kommissionens generaldirektorat. Ansvaret för den politiska dialogen ligger hos GD Yttre förbindelser, men generaldirektoraten Bistånd och Handel och EuropeAid – Byrån för samarbete har också viktiga uppgifter för den framtida utvecklingen av avtalet. Denna uppdelning av ansvaret får absolut inte försvåra en fullständig och effektiv tillämpning av avtalet. EESK litar också på att kommissionens nya förvaltningsförfaranden kommer att främja att de medel som avsätts genom avtalet kan utnyttjas i större utsträckning och mer effektivt. Kommittén hoppas särskilt att de AVS-länder som bäst följer samtliga bestämmelser får tillgång till större resurser i enlighet med avtalet.

7.5. För att trygga att bestämmelserna i Cotonou-avtalet verkligen tillämpas föreslår Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande:

7.5.1. Med avseende på information:

— EU och AVS-länderna bör garantera att information om avtalets innehåll når så många som möjligt genom lämpliga medier (informationsmöten på olika nivåer, trycksaker, ny teknik etc.).

— Kommissionen bör stärka delegationerna i AVS-länderna i linje med avtalets nya politiska riktlinjer. Man bör särskilt garantera att det organiserade civila samhällets företrädare kan komma i direktkontakt med EU:s representation för att få fullständig information om deltagande i utarbetande av utvecklingsstrategier och tillgång till ekonomiska resurser.

— Kommissionens delegationer och AVS-länderna bör samarbeta med arbetslivsorganisationerna så att dessa kan sprida information om Cotonou-avtalet till sina medlemmar.

7.5.2. För att öka kapaciteten:

— Fastställa en regelram som möjliggör en fullvärdig utveckling av de organisationer som företräder det civila samhället, särskilt i fråga om tillgång till finansiering och lokala resurser, för att förhindra att dessa slås ut av organisationer som företräder en viss regering och inte det civila samhället.

— Främja och stödja de ansträngningar som det civila samhällets organisationer gör för att stärka sina strukturer, skapa nätverk, öka sin representativitet och utveckla sin analysförmåga.

— Främja dialogen mellan AVS-ländernas organisationer och mellan dessa organisationer och deras europeiska motsvarigheter genom att stödja skapandet av nätverk och särskilt uppmärksamma regional integration, respekt för arbetstagarnas rättigheter, stöd till den privata sektorn, bevarande av landsbygden och miljöskydd.

— Förenkla mekanismerna för det organiserade civila samhällets tillgång till de medel som ställs till förfogande genom det nya avtalet och garantera att företrädarna för näringslivet och arbetslivet får tillgång till dessa medel.

---

[1] Se Cotonou-avtalet, protokoll 1 om de gemensamma institutionernas driftskostnader, artikel 4, och beslut nr 2/2001 av ambassadörskommittén för AVS-EG om antagandet av arbetsordning för ambassadörskommittén, artikel 10 (EGT L 43, 14.2.2001).

— I programmen för de enskilda länderna avsätta medel för direkt finansiering till icke-statliga aktörer i enlighet med riktlinjerna för programmen och därigenom säkerställa att de mest representativa organisationerna får rättvis tillgång till medlen.

7.5.3. För att stärka den rådgivande funktionen:

— Redan från början göra företrädarna för det civila samhället delaktiga i genomförandet av avtalet genom att låta dem delta i utformningen av program så att de kan bidra till att utarbeta utvecklingsstrategierna för sina respektive länder.

— Skapa eller förstärka lämpliga instrument som ger det civila samhällets organisationer möjlighet att delta i den politiska dialogen mellan AVS-länderna och EU och i förhandlingarna om frihandelsavtal.

— Anta eller stärka ett delaktighetsperspektiv genom att på nationell och regional nivå upprätta strukturer som främjar dialog såväl mellan olika organisationer som företräder det civila samhället som mellan dessa organisationer och myndigheterna.

— Införliva en särskild utvärdering av graden av samråd med de icke-statliga aktörerna och deras utnyttjande av resurserna i den årliga operativa översynen, efter halva löptiden respektive efter löptidens slut.

— Uppföljningskommittén för AVS/EU:s ekonomiska och sociala aktörer skall utarbeta en plan för utvärdering av genomförandet av Cotonou-avtalet, som kommer att antas av de delegater som deltar i det 23:e mötet för AVS/EU:s ekonomiska och sociala aktörer i Bryssel, under andra halvåret 2002.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”

(KOM(2001) 257 slutlig – 2001/0111 COD)

(2002/C 149/12)

I enlighet med artikel 262 i EG-fördraget beslutade rådet den 30 augusti 2001 att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 februari 2002. Föredragande var José Isaías Rodríguez García-Caro.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 89 röster för, en emot och 12 nedlaggda röster.

1. Inledning

1.1. Fri rörlighet för personer innebär att alla unionsmedborgare har rätt att resa in, röra sig och uppehålla sig fritt samt i förekommande fall få permanent uppehållstillstånd i en annan medlemsstat än den där de är medborgare.

1.2. Rätten att uppehålla sig och röra sig fritt på medlemsstaternas territorium är en rätt som tillerkänns alla unionsmedborgare genom artikel 18 i EG-fördraget.

1.3. Denna rättighet, som blev generell för medlemsstaternas alla medborgare i och med f.d. artikel 8 a) i EG-föredraget, är en del av medborgarnas gemensamma rättsliga grundval och behöver stadgas i en gemensam rättsakt. En enda text bör alltså reglera rättigheten.

1.4. För närvarande omfattar gemenskapens regelverk två förordningar och nio direktiv om villkoren för inresa och rörlighet för olika medborgargrupper, från egenföretagare till studerande, pensionärer och icke yrkesverksamma personer samt medlemmar i deras familjer. Hela detta regelverk innehåller särskilda villkor för utövandet av rätten till inresa och vistelse i medlemsstaterna under olika förhållanden.

Följande EG-förordningar avses:

— Förordning (EEG) nr 1612/68 om fri rörlighet inom gemenskapen för arbetstagare.

— Förordning (EEG) nr 1251/70 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där.

Följande direktiv avses:

— Direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsa.

— Direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.

— Direktiv 72/194/EEG om utvidgande av tillämpningsområdet för direktiv 64/221/EEG till att även omfatta arbetstagare som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda i den staten.

— Direktiv 73/148/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster.

— Direktiv 75/34/EEG om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse.

— Direktiv 75/35/EEG om utvidgande av tillämpningsområdet för direktiv 64/221/EEG.

— Direktiv 90/364/EEG om rätt till bosättning.

— Direktiv 90/365/EEG om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma.

— Direktiv 93/96/EEG om rätt till bosättning för studerande.

1.5. På kommissionens begäran lade högnivågruppen för personers fria rörlighet redan i mars 1997 fram 80 rekommendationer med lösningar på de problem som hindrar den fria rörligheten för unionsmedborgarna. Ett av de sju områden som rekommendationerna är indelade i rör inresa och vistelse i medlemsstaterna.

1.6. I ett tidigt skede gällde rätten till inresa och vistelse endast personer som skulle bedriva ekonomisk verksamhet, men senare utvidgades den till att gälla alla medborgare. Såsom framgår av kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om uppföljningen av rekommendationerna från expertgruppen på hög nivå för fri rörlighet för personer ledde detta till [1] ”en uppdelning av vilka som åtnjuter rättigheten som inte längre är anpassad till moderna former av rörlighet eller till införandet av ett unionsmedborgarskap”.

1.7. Det nuvarande regelverket är främst inriktat på en typ av arbetstagare som flyttar med sin familj för att bosätta sig varaktigt i en annan medlemsstat, och det täcker alltså inte in de förhållanden som varit utmärkande för personers rörlighet på senare år.

1.8. Kommissionens ovannämnda meddelande föregrep riktlinjerna för den rättsliga ram som skulle utveckla rätten till rörlighet och bosättning. Följande principer fastslogs:

— Att så vitt det är möjligt införa en gemensam ordning för fri rörlighet, artikel 8a), för alla medborgare i unionen och deras familjemedlemmar.

— En ny inställning till utövandet av rätten till bosättning, bl.a. genom att endast kräva uppehållstillstånd i de fall då detta är berättigat.

— Att klargöra den rättsliga ställningen för familjemedlemmar till en medborgare i unionen, om dessa är medborgare i tredje land.

— Att i högre grad begränsa möjligheten att hindra en medborgare i unionen att utöva rätten till bosättning.

1.9. I ”Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG” [2] drog man bland annat den slutsatsen att det var nödvändigt att göra gemenskapslagstiftningen rörande fri rörlighet för personer mer lättläst, genom att omstrukturera den med utgångspunkt i unionsmedborgarbegreppet och inleda en diskussion om genomgripande ändringar av den nuvarande lagstiftningen.

1.10. Förslaget till direktiv, som är föremål för EESK:s yttrande, skall betraktas i detta sammanhang och mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis.

2. **Förslagets innehåll**

2.1. Förslagets rättsliga grund återfinns i följande artiklar i EG-fördraget:

— Artikel 12, som förbjuder diskriminering på grund av nationalitet.

— Artikel 18, i vilken det slås fast att unionsmedborgarna skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, och att rådet kan anta beslut om dessa rättigheter.

— Artikel 40, i vilken det slås fast att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare.

— Artikel 44, som garanterar etableringsfriheten.

— Artikel 52, som handlar om liberaliseringen av tjänster.

2.2. Förslaget till direktiv består av 39 artiklar som är indelade i sju kapitel.

2.2.1. I första kapitlet med allmänna bestämmelser fastställs direktivets syfte. Kapitlet innehåller även definitioner, en beskrivning av målgruppen och ett förbud mot diskriminering.

2.2.2. I andra kapitlet behandlas rätten till fri rörlighet och vistelse i upp till sex månader.

2.2.3. Tredje kapitlet handlar om rätten att vistas under längre tid än sex månader.

2.2.4. Fjärde kapitlet handlar om permanent uppehållstillstånd, hur det förvärvas och vilka formaliteter som gäller.

2.2.5. Femte kapitlet innehåller gemensamma bestämmelser om uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd. Här tar man upp territoriell räckvidd, anknytande rättigheter, likabehandling samt de kontroller och förfarandegarantier som gäller för medborgarna.

2.2.6. I sjätte kapitlet behandlas begränsningarna av denna rättighet, de förfaranden som skall följas, garantierna för medborgarna och varaktigheten av ett förbud mot att vistas inom en medlemsstats territorium.

2.2.7. Sjunde kapitlet innehåller slutbestämmelser som bland annat innebär upphävande av de nio gällande direktiven.

2.3. Förslaget till direktiv ersätter de nio direktiv som omnämns i inledningen till detta yttrande. Det rör sig alltså om en verklig förenkling av gemenskapslagstiftningen på området rörlighet och vistelse, och den innebär inte enbart att själva regelverket förenklas utan medför även en minskning av de administrativa förfaranden som medborgarna måste genomgå för att utöva dessa rättigheter.

---

[1] KOM(98) 403 slutlig.
[2] KOM(1999) 127 slutlig.

2.4. De nya bestämmelserna inte bara minskar och sammanfattar de tidigare bestämmelserna, utan innehåller även nyskapande element och förbättringar som direkt berör de medborgare som förflyttar sig till andra medlemsstater där de inte är medborgare. Följande kan särskilt framhållas:

— Begreppet ”familjemedlem” utvidgas till att även avse släktingar i rakt uppstigande led, släktingar i rakt nedstigande led som är över 21 år, även om de inte står under den berörda unionsmedborgarens vårdnadsansvar, och ogifta partner.

— Rätten att vistas i en annan medlemsstat utan krav på formaliteter förlängs från tre till sex månader.

— Skyldigheten att inneha en uppehållstillståndshandling upphör, utom när det gäller familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat.

— Införande av en förklaring om ekonomisk verksamhet, tillräckliga tillgångar och sjukförsäkring under vistelsen.

— Permanent uppehållstillstånd skall ges efter fyra års fortlöpande vistelse.

— De formella kraven och tidsfristerna för att komma i åtnjutande av uppehållstillstånd förenklas.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1. Kommittén gläder sig över att förslaget till direktiv har lagts fram och stöder initiativet i som helhet, oberoende av de särskilda kommentarerna nedan.

3.2. I Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fastställs att den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Den fria rörligheten för kapital, tjänster och varor inom unionen är välutvecklad, men har ännu inte åtföljts av den verkliga frihet för medborgarna att röra sig och uppehålla sig fritt på EU:s territorium som föreskrivs i artikel 18 i fördraget och bekräftas i artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Nu tas ett steg framåt, genom vilket man kan förbättra en medborgerlig rättighet som för närvarande försvåras av många hinder.

3.3. I enlighet med artikel 13 i fördraget, och trots att denna artikel inte är rättslig grund för förslaget, anser vi att varje slags undantag eller diskriminering när det gäller rätten att förflytta sig och bosätta sig måste bekämpas.

3.4. Kommittén konstaterar att förslaget till direktiv innebär ett framsteg, eftersom det på ett heltäckande sätt erkänner alla unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i vilken medlemsstat som helst.

3.5. Förenkling av lagstiftningen genom upphävande av de nio olika direktiven är en insats som förtjänar all uppskattning. Det faktum att bestämmelserna är många och komplicerade och att medborgarna endast i liten utsträckning känner till sina rättigheter gör att det blir svårt att utöva dem. I detta sammanhang borde kommissionen vidta åtgärder för att sprida kunskaper om detta direktiv, och den skulle i så fall kunna räkna med ESK:s stöd.

3.6. Förenklingen av lagtexterna skall åtföljas av en förenkling av de administrativa förfarandena och tidsfristerna, vilket kommer att ge ett positivt resultat i och med att utövandet av denna rättighet blir lättare för medborgaren och kräver mindre byråkrati.

3.7. Kommittén instämmer i kommissionens förslag om att utvidga definitionen av begreppet ”familjemedlem”. Genom att utvidga detta begrepp och låta det innefatta fler möjligheter närmar vi oss den verklighet som omger oss och visar oss mer lyhörda för de förhållanden som gäller för alla EU-medborgare.

3.8. Kommittén är nöjd med de framsteg som har gjorts i förslaget till direktiv. Fri rörlighet för personer och vistelse i en annan medlemsstat än ursprungslandet kan endast grunda sig på unionsmedborgarens fria vilja. De följder som utövandet av denna rättighet kan få i olika administrativa sammanhang får inte påverka själva rättigheten negativt. EU i allmänhet och medlemsstaterna i synnerhet bör vidta alla åtgärder som krävs för att den rätt att röra sig och vistas fritt som utvecklas genom direktivet skall kunna utövas utan att detta får några som helst negativa följder för medborgarna.

3.9. En annan förbättring av texten som är värd att framhålla är att man upphäver medlemsstaternas rätt att fastställa ett minimibelopp för de ekonomiska tillgångar som icke yrkesverksamma och pensionärer behöver för att kunna uppehålla sig på medlemsstatens territorium. Kommittén stöder det huvudsakliga innehållet i artiklarna 7 och 21 i förslaget till direktiv. Om ett minimibelopp fastställs i varje medlemsstat påverkas den fria rörligheten. Vissa medborgare kan då inte röra sig och vistas i vissa delar av EU, eftersom de inte har tillräckligt stora tillgångar.

3.10. Mot bakgrund av detta förslags karaktär och eftersom det är föremål för medbeslutandeförfarandet och skall antas enhälligt i sin slutgiltiga version, kommer kommittén att välja den form som är lämpligast för att följa upp förfarandet, i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1. *Artikel 7.1 c)*

4.1.1. I villkoren för att utöva rätten att vistas under längre tid än sex månader omfattas studerande som har antagits till en yrkesutbildning.

4.1.2. Kommittén uppfattar det som att den allmänna termen ”studerande” innefattar varje person som bedriver studier vid en utbildningsinstitution. Att punkt c) är begränsad till att gälla studerande på en yrkesutbildning innebär i praktiken att alla övriga studerande utesluts, och rätten att röra sig och vistas fritt får en semantisk begränsning som motsäger den vida definitionen av ”yrkesutbildning” enligt domen i Gravier-målet.

4.1.3. ESK anser att det inte finns någon grund för att skilja mellan olika typer av studerande, och menar därför att det är nödvändigt att stryka hänvisningen till yrkesutbildning och ersätta den med ”studerande som har antagits till en utbildning”.

4.2. *Artikel 12.3*

4.2.1. Denna artikel handlar om bibehållet uppehållstillstånd för familjemedlemmar om unionsmedborgaren avlider eller lämnar landet. Punkt 3 stadgar att om en unionsmedborgare lämnar den mottagande medlemsstaten, får dennes barn som inte är medborgare i en medlemsstat inte fråntas sitt uppehållstillstånd om de är inskrivna vid en utbildningsinstitution på sekundärnivå eller däröver.

4.2.2. Det finns inga bestämmelser i punkt 3 om en eventuell moder, fader eller förmyndare som inte är medborgare i en medlemsstat. Av detta kan man dra den slutsatsen att barnen får stanna, men att modern, fadern eller förmyndaren måste lämna den stat där de uppehåller sig när deras partner lämnar den. Barnen skall med andra ord stanna ensamma i den mottagande staten utan att stå under en förälders eller förmyndares vård.

4.2.3. ESK anser att om barnen stannar i medlemsstaten på grund av studier vid en utbildningsinstitution, bör den moder, fader eller förmyndare som så önskar bo kvar med dem tills de blir myndiga. På denna punkt hoppas vi att högsta domstolens beslut i Baumbast-målet skall ge stöd för kommitténs åsikt.

4.3. *Artikel 13.2 c)*

4.3.1. Denna artikel handlar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar vid äktenskapsskillnad eller ogiltigförklaring av äktenskapet.

4.3.2. I punkt 2 c) slås det fast att dessa två omständigheter inte medför förlust av uppehållstillståndet för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat ”om detta krävs med hänsyn till en särskilt svår situation”.

4.3.3. ESK anser att denna sats är tvetydig och långt ifrån konkret, särskilt som det i förslagets motivering erkänns att formuleringen i artikeln är vag och avsedd att täcka situationer av våld inom familjen. Vi anser att ordalydelsen borde vara mer explicit, och att bl.a. våld inom familjen, våld i hemmet eller liknande, såväl psykiskt som fysiskt sådant, skall omfattas.

4.4. *Artikel 14*

4.4.1. Denna artikel innehåller allmänna bestämmelser om förvärv av permanent uppehållstillstånd. Minimikravet för att kunna utöva denna rättighet fastställs i artikeln till fyra års fortlöpande vistelse. Det fastställs även att en person som har varit borta från territoriet i fyra år i följd kan fråntas denna rättighet.

4.4.2. Kommittén konstaterar att förslaget innebär en förbättring i förhållande till den text som skall ersättas, men det borde vara möjligt att utöva denna rättighet utan att behöva bevisa att vistelsen har varat en viss tid.

4.5. *Artikel 21.2*

4.5.1. Under de gemensamma bestämmelserna om uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd skall unionsmedborgare från en annan medlemsstat och familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare.

4.5.2. I punkt 2 görs undantag för studerande och andra icke yrkesverksamma personer, vilket innebär att dessa personer fram till dess att uppehållstillstånd har förvärvats inte tillerkänns rätten till socialt bistånd eller sjukförsäkring, vilket uppenbart innefattar rätten till sjukvård.

4.5.3. Kommittén anser att rätten till hälsa är en grundläggande personlig rättighet och att den kränks genom ovannämnda punkts nuvarande lydelse. Vi anser att rätten att åtnjuta sjukvård när så behövs inte skall begränsas genom denna artikel.

4.6. *Artikel 25.2*

4.6.1. Denna artikel innehåller de allmänna principerna för begränsningar i rätten till inresa och vistelse av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

4.6.2. I punkt 2 slås det fast att inreseförbud för eller utvisning av en unionsmedborgare eller en medlem av dennes familj inte skall kunna motiveras automatiskt med tidigare straffdomar.

4.6.3. ESK anser dock att det finns situationer som är tillräckligt allvarliga för att innehållet i denna punkt inte skall gälla. Det är vår uppfattning att en nyansering med beaktande av proportionalitetsprincipen bör ske när det föreligger tidigare straffdomar för brott såsom terrorism, vapensmuggling, narkotikasmuggling eller brott mot personer.

4.7. *Artikel 25.4*

4.7.1. Punkt 4 i samma artikel ger den mottagande medlemsstaten möjlighet att anmoda ursprungsmedlemsstaten eller vilken annan medlemsstat som helst att lämna upplysningar om en unionsmedborgares eller dennes familjemedlemmars tidigare kontakter med rättsväsendet, när detta bedöms som absolut nödvändigt. Det klargörs att sådant samråd inte får ske systematiskt.

4.7.2. Kommittén anser att medlemsstaterna, när de anser att detta är nödvändigt, bör ha möjlighet att begära upplysningar om personer som vill resa in eller stanna kvar i en medlemsstat.

4.8. *Artikel 28.1*

4.8.1. Denna artikel handlar om berörda personers delgivning av beslut om vägrad inresa eller om utvisning. I punkt 1 anges att besluten skall meddelas den berörde på ett sådant sätt att denne kan förstå beslutets innehåll och verkningar.

4.8.2. Innehållet i artikeln motsägs av förslagets motivering, där det står att denna formulering inte innebär något krav på att beslutet översätts till den berörda personens modersmål, särskilt om det rör sig om ett mindre känt språk.

4.8.3. Vi anser att ett beslut om begränsning av en rättighet blir mest begripligt om den berörda personen delges det på ett språk som han eller hon förstår. Därför menar vi att unionsmedborgarna har rätt att få ett sådant dokument både på det språk som är officiellt i den stat som fattar beslutet och det språk som är officiellt i det land som de är medborgare i.

4.9. *Artikel 28.2*

4.9.1. Punkt 2 ger medlemsstaterna möjlighet att inte meddela beslutet skriftligen till berörda personer om det föreligger skäl som rör landets säkerhet.

4.9.2. ESK anser att denna bestämmelse i förslaget till direktiv innebär att den berörda personen bli rättslös, och att den därför bör strykas.

4.10. *Artikel 30*

4.10.1. I denna artikels första punkt anges att personer som omfattas av detta direktiv inte kan förbjudas inresa i en medlemsstat utan tidsbegränsning. Punkt 2 ger utvisade personer möjlighet att lämna in en ny ansökan om inresa i medlemsstaten.

4.10.2. I likhet med vad som ovan angetts i punkt 4.6 rörande artikel 25.2 anser kommittén att denna artikel inte bör omfatta personer som dömts för sådana allvarliga brott som anges i ovannämnda punkt.

4.11. *Artikel 31*

4.11.1. I artikeln fastställs de krav som den mottagande medlemsstaten måste uppfylla för att få fatta beslut om utvisning som påföljd eller som kompletterande åtgärd.

4.11.2. Liksom i föregående punkt anser kommittén att den garanti som har införts i förslaget inte bör omfatta personer som dömts för ovanstående allvarliga brott.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Europeiska unionens utvidgning österut och skogssektorn”

(2002/C 149/13)

Den 1 mars 2001 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta yttrande om ”Europeiska unionens utvidgning österut och skogssektorn”.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2002. Föredragande var Seppo Kallio.

Vid sin plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 24 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för, 3 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Yttrandets syfte

1.1. I yttrandet utreds skogssektorns (dvs. skogsbrukets och den skogsbaserade industrins) betydelse för kandidatländerna [1] samt de förändringar som utvidgningen kommer att innebära för skogssektorn i EU. I första hand behandlas skogsbrukets och skogssektorns betydelse som en källa till välstånd och arbetstillfällen. Även skogarnas miljömässiga betydelse beaktas. Inom EU är utgångspunkten att skogsbruk skall vara hållbart ur såväl ekonomisk och ekologisk som social synvinkel. En annan utgångspunkt är att EU tillämpar subsidiaritetsprincipen i skogsfrågor.

1.2. Yttrandet behandlar tio av kandidatländerna. Turkiet, Cypern och Malta nämns särskilt då de ingår i undersökningen. Kandidatländerna har aktivt bidragit till innehållet i yttrandet under arbetets gång.

2. Skogsbruket och den skogsbaserade industrin i kandidatländerna

2.1. *Skogsresurser och träproduktion*

2.1.1. Det finns totalt 34 miljoner hektar skog i kandidatländerna. Genom utvidgningen får EU därmed en fjärdedel mer skog och annan trädbevuxen mark, en ökning från 136 miljoner hektar till 170 miljoner hektar. Ekonomiskogarnas areal utökas med ca 30 miljoner hektar från nuvarande 95 miljoner hektar, dvs. med 31 %. På Malta och Cypern finns mycket lite skog. I Turkiet finns det rikligt med skog och övrig trädbevuxen mark, strax under 21 miljoner hektar. Av detta är dock mindre än hälften egentlig skogsmark.

2.1.2. Skogarna i kandidatländerna uppvisar många olika skillnader även om man kan urskilja grupper av länder med likartade förhållanden. I de länder som har förhållandevis mest skog [2] utgörs arealen till ungefär hälften av skog, medan skogsarealen i Ungern, som har minst skog, bara utgör en femtedel av totalarealen. I de övriga länderna uppgår skogsarealen till ca 30 % av totalarealen. Polen har arealmässigt mest skog, knappt 9 miljoner hektar. Minst skog finns det i Slovenien, drygt 1 miljon hektar. Allt som allt är skogarnas andel av totalarealen i kandidatländerna ungefär 32 % medan motsvarande siffra för EU i dag är 36 %.

2.1.3. I ett flertal kandidatländer har skogsarealen ökat kraftigt under de senaste femtio åren genom beskogning av odlingsmark och skogsodling (särskilt i de baltiska länderna och i Polen). Därför är en stor del av skogarna unga. Om beskogningsplanerna genomförs, kommer skogsarealen ytterligare att öka betydligt i en del av kandidatländerna, särskilt i Polen, Ungern och Rumänien (se punkt 5.3). En viktig utmaning – men samtidigt en möjlighet – inom kandidatländernas skogsbruk består i den tämligen stora andelen unga och medelgamla skogar som kräver skötsel.

2.1.4. Kandidatländernas skogar uppvisar förhållandevis stora trädbestånd, tillgången på virke kommer ytterligare att öka eftersom avverkningen sker klart långsammare än tillväxten. Användningsgraden av skog inom träproduktionen är i genomsnitt något lägre i kandidatländerna än i EU i dag, där ca 60–70 % av den årliga tillväxten avverkas. Variationerna är visserligen stora i detta avseende, såväl mellan EU:s nuvarande medlemsländer som mellan de olika kandidatländerna. Skogarna utgör i vilket fall som helst en ständigt växande kolreserv såväl i kandidatländerna som i det nuvarande EU.

[1] Lettland, Litauen, Estland, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Bulgarien, Rumänien, Cypern, Malta och Turkiet.

[2] Slovenien, Slovakien, Estland och Lettland.

2.1.5. Bland kandidatländerna har Polen och Rumänien de största virkesförråden. Om inalles tio kandidatländer ansluts till EU kommer unionens virkesförråd att stiga till ca 20 miljarder m^3, dvs. en ökning på ca 47 %. Virkesförrådet ökar i genomsnitt snabbare än skogsarealen. Därmed innebär utvidgningen att EU-skogarnas genomsnittliga trädvolym per hektar ökar [1], men kandidatländerna uppvisar naturligtvis i detta avseende stora skillnader sinsemellan, liksom även EU:s nuvarande medlemsstater.

2.1.6. I Polen, Tjeckien och de baltiska länderna dominerar barrträden. I de övriga länderna uppgår lövträdens andel till över 50 %. Lövträden är mest dominerande i Ungern.

2.1.7. Skogarna är en viktig förnybar naturresurs. Deras viktigaste ekonomiska produkt är rundvirke. Avverkningen och förädlingen av denna rundvirke erbjuder arbetstillfällen. Den största producenten av rundvirke bland kandidatländerna är Polen, följt av Tjeckien, Rumänien och Turkiet. Den minsta årliga avverkningen sker i Slovenien, där även skogsarealen är minst. Priset på rundvirke är tills vidare lägre i kandidatländerna än i EU:s nuvarande medlemsstater. I vissa kandidatländer har skogsvården utvecklats även med tanke på andra ändamål än träproduktion.

2.1.8. Avverkningen av rundvirke varierar kraftigt från kandidatland till kandidatland och från och till år. I vissa centraleuropeiska kandidatländer har en övervägande del av avverkningen vissa år skett till följd av skogsskador. Med tanke på trädbeståndets åldersstruktur och avverkningsbesparingarna vore det möjligt att öka virkesproduktionen, särskilt när det gäller träfiber som erhålls vid beståndsvårdande avverkning.

2.1.9. Rundvirke är en nettoexportprodukt i många kandidatländer i motsats till medlemsstaterna i dagens EU. I alla kandidatländer har minst en femte- eller sjättedel av den avverkade rundvirken gått på export, och i vissa länder har nästan hälften av träråvaruproduktionen exporterats. De största exportörerna av rundvirke är Estland, Lettland och Tjeckien, som var för sig exporterade ungefär 3 miljoner m^3 rundvirke 1997. Kandidatländernas export av rundvirke, inalles 12–13 miljoner m^3 1997, har varit cirka fyra gånger större än importen. Eftersom en stor del av träråvaruexporten går till dagens EU, bör unionen efter utvidgningen åtminstone på kort sikt få en högre självförsörjningsgrad när det gäller rundvirke. En fullständig självförsörjning uppnås dock inte.

(1) Virkesförrådet per hektar är störst i de centraleuropeiska kandidatländerna. Mest betydande är virkesförrådet i Tjeckien, Slovakien och Slovenien, över 260 m^3/ha. Det minsta genomsnittliga virkesförrådet per hektar finns i Estland och Bulgarien, drygt 140 m^3/ha. Det finns alltså stora skillnader i trädvolymen mellan de olika kandidatländerna.

2.2. *Skogsindustrin*

2.2.1. Skogsindustrin i kandidatländerna är främst inriktad på träprodukter. Samtidigt är dock konsumtionen av träprodukter per capita låg i dessa länder. Konsumtionen av sågvaror är i genomsnitt 0,1 m^3/person/år, dvs. under hälften av konsumtionen i dagens EU. Produktionen av sågvaror har ökat kraftigt under 1990-talet, särskilt i de baltiska och centraleuropeiska kandidatländerna. Den totala produktionen av sågvaror i kandidatländerna uppgick till drygt 17 miljoner m^3 1997, av vilket hälften gick på export (främst sågtimmer av barrträd). Sågindustrin är därmed en viktig exportsektor i de flesta kandidatländer [2]. Även produktionen och konsumtionen av träskivor är tills vidare låg i förhållande till folkmängden; totalproduktionen uppgick till ca 7 miljoner m^3 1997. Produktionen och exporten av träskivor ökade visserligen kraftigt under 1990-talet. Störst är produktionen i Polen och i Turkiet. När det gäller faner är produktionen betydande i Tjeckien, Lettland och Slovakien.

2.2.2. Produktionen av cellulosa och papper är tämligen låg i kandidatländerna, och de är nettoimportörer av papper. Den genomsnittliga konsumtionen av papper i kandidatländerna uppgår till 60 kg/person/år, vilket är endast en tredjedel av konsumtionen per capita i dagens EU.

2.2.3. Särskilt när det gäller industrin för träprodukter och möbler är företagen i branschen små, och därmed är sektorns företagsstruktur splittrad. Det finns uppskattningsvis 16 000 företag för träprodukter och möbler i kandidatländerna. Antalet fabriker för massa- och pappersindustri är knappt 200. Det totala antalet företag inom skogsindustri, förlagsverksamhet, tryckeriverksamhet och möbeltillverkning uppgår i kandidatländerna till drygt 30 000.

2.2.4. De största problemen inom kandidatländernas skogsindustri hänger samman med behovet av förbättrad teknik och högre kunskapsnivå samt med den splittrade företagsstrukturen. Miljöskyddet och produktionstekniken behöver förbättras. De små produktionsanläggningarna försvagar sektorns strukturella konkurrenskraft. Däremot har denna sektor i kandidatländerna en konkurrensfördel i att den allmänna kostnadsnivån tills vidare är lägre än i det nuvarande EU. Skogsindustrin i kandidatländerna erbjuds även tillväxtmöjligheter genom den förutspådda ökningen av efterfrågan på hemmamarknaden samt genom träråvarureserverna. Kandidatländerna eftersträvar en minskning av råvirkesexporten och en ökning av t.ex. sågvaruproduktionen och -exporten, varvid ursprungslandet kan få del av förädlingsvärdet och uppnå ökad sysselsättning. En förutsättning för detta är dock att investeringarna även bekostas med kapital från utlandet.

(2) Särskilt i de baltiska länderna, Polen, Tjeckien och Rumänien.

3. **Miljön**

3.1. Det finns två viktiga principer som styr utnyttjandet av skog i EU, nämligen hållbar utveckling och mångsidig användning. Till skogarnas viktiga roller hör även deras betydelse som skyddsskogar och skyddsvärda skogar. Andelen skyddsskogar och skyddsvärda skogar av kandidatländernas totala skogsareal varierar mellan 2 och 21 %. Andelen strikt skyddade skogar av den totala skogsarealen är i de flesta kandidatländer under 1 % liksom i flertalet nuvarande medlemsstater. På grund av bristande bakgrundsinformation och innehållsmässigt varierande definitioner kan de skyddade områdenas andel av skogsarealen dock inte fastställas exakt i detta yttrande. Ett unionsmedlemskap förutsätter att kandidatländerna inför de skyddsområdesnätverk inom Natura som EU:s lagstiftning kräver.

Den kartläggning som föregår inrättandet av dessa nätverk befinner sig i olika stadier i olika kandidatländer. Det har inte vid utarbetandet av detta yttrande varit möjligt att bedöma processens eventuella återverkningar på skogsskyddet i kandidatländerna.

3.2. De svåraste miljöproblemen i kandidatländernas skogar består i luftföroreningar och försurad mark. En stor del av skogarna lider av lövfällning till följd av nedsmutsning, särskilt i de centraleuropeiska kandidatländerna. Dessa skogar är även känsliga för andra skador. I vissa länder tros de stora avvikelserna från den naturliga förekomsten av olika trädslag ha rubbat skogarnas förmåga att skydda sig mot skador. Särskilt de sydligare kandidatländerna lider av skogsbränder.

3.3. Många länder har uppställt som ett viktigt mål att vårda skog som lider av föroreningar och bl.a. återbörda de naturliga trädslagen. Då skogen bättre kan stå emot skador kan man öka de metodiska avverkningarna som ger trä av högre kvalitet och därmed främja skogsbrukets ekonomiska mål för ökad träproduktion.

3.4. När det gäller olika trädslag har kandidatländernas skogar till vissa delar bedömts vara synnerligen rika. Så gott som alla skogar har i något skede påverkats av mänsklig verksamhet.

3.5. För kandidatländerna är det inte problemfritt att beakta miljön och ett mångsidigt nyttjande inom skogsbruket. Resursbrist är ett stort problem, men även kunnandet borde förbättras i vissa sammanhang. Även attityderna kan i vissa fall vara bromsande faktorer. Trots det måste även kandidatländerna inse att en sund miljöpolitik bidrar till att bevara skogarna.

4. **Ekonomisk och social betydelse**

4.1. *Skogarna ur samhällsekonomisk och samhällelig synvinkel*

4.1.1. I de baltiska länderna och i Slovakien uppgår skogsbrukets andel av BNP till drygt 1 %, i de övriga kandidatländerna understiger andelen 1 %. Skogsindustrins andel är större, även om exakt information om detta inte har varit tillgänglig. Skogsbrukets och skogsindustrins betydelse för samhällsekonomin är stor i många kandidatländer, särskilt på landsbygden. Faktorer som bidrar till detta är de arbetstillfällen som skogsbruket och den skogsbaserade industrin erbjuder samt arbets- och exportinkomster samt skogarnas rekreationsfunktion. Det privata skogsbrukets betydelse ökar ånyo. Detta behandlas i punkt 4.2.

4.1.2. Exakt information om arbetstillfällena inom skogsbruket har inte varit tillgänglig, men skogsbruket är en betydande arbetsgivare särskilt på landsbygden. Skogsbruket, skogsindustrin och närliggande sektorer, dvs. den skogsbaserade industrin (forest based industry), sysselsätter uppskattningsvis 1 miljon personer sammanlagt i kandidatländerna. I dagens EU sysselsätter branschen uppskattningsvis 4 miljoner personer. Bland kandidatländerna är det i de baltiska länderna som den skogsbaserade industrin är den förhållandevis viktigaste arbetsgivaren. Den egentliga skogsbaserade industrin sysselsätter flest människor i Polen.

4.1.3. Skogarnas betydelse för landskapet och rekreation är viktiga med tanke på den sociala hållbarheten. I alla kandidatländer finns det särskilda skogsområden för rekreation och landskapsvård och skogarnas rekreationsfunktion värderas högt. Kandidatländerna angränsar till folkrika stater i den nuvarande unionen, och utvidgningen kan därmed ytterligare öka möjligheterna att inom unionen avsätta mer skog för rekreation. Kandidatländerna erbjuds å sin sida möjligheter att utveckla tjänster och turistnäringar som hänger samman med skogarnas rekreationsfunktion.

4.1.4. Allemansrätten tillämpas i kandidatländerna – åtminstone i form av allmän rätt att fritt röra sig i skogarna – och denna rättighet är socialt sett en viktig form av nyttjandet av skogen. I och med att skogen i allt högre grad övergår till att bli privatägd har det uppstått diskussion i kandidatländerna om rättigheterna och skyldigheterna för skogsägarna respektive samhället när det gäller allemansrätten. Det behövs en klar definition av rättigheter, skyldigheter och ansvar. Det är av avgörande betydelse att skogarnas rekreationsfunktion inte står i strid med ägarnas rättigheter eller möjligheter att ekonomiskt dra nytta av skogen. Å andra sidan måste man se till att rekreationsfunktionen och skogarnas ekologiska hållbarhet inte kommer i konflikt med varandra.

4.2. *Skogsägandet i omvandling*

4.2.1. Den största förändringen i kandidatländernas skogsekonomiska struktur under 1990-talet och i början av 2000-talet är privatiseringen av mark, dvs. jordreformen. Genom jordreformen återupprättas ett privat skogsbruk som hade försvunnit i de flesta kandidatländer efter andra världskriget. Slovenien och Polen utgör undantag i detta sammanhang eftersom det privata skogsägandet där endast delvis kollektiviserades. Som en naturlig följd av jordreformen minskar det offentliga skogsägandet. Därtill breddas den offentliga skogsförvaltningens uppgifter och verksamhetsområde. Förändringarna innebär många utmaningar för kandidatländerna trots att kunnandet inom skogssektorn och skogsforskningen i många avseenden är på en förhållandevis hög nivå och har gamla anor. Jordreformen genomförs genom restitution, dvs. jordegendom återställs till de ägare som innehade marken före andra världskriget. Dessutom uppkommer det nytt privat skogsägande genom att även andra personer eller sammanslutningar kan köpa restitutionsmark om de tidigare ägarna inte vill ha den eller om dessa inte kan nås. I sådana fall talar man om privatisering.

4.2.2. I många kandidatländer kvarstår staten som en betydande skogsägare även efter att en jordreform genomförts. Det privata ägande som håller på att växa fram gör skogsägandestrukturen mer komplex. I några kandidatländer är det inte bara staten som står för det offentliga skogsägandet, utan även andra offentliga myndigheter, till exempel kommuner. Även olika organisationer och samfund, till exempel kyrkan, kan äga skog. Strukturen för skogsägandet varierar starkt mellan de olika kandidatländerna.

4.2.3. Jordreformen pågår fortfarande i ett flertal kandidatländer och därför kommer skogarnas ägarförhållanden att förändras ytterligare från situationen i början av 2000-talet. År 2000 var kandidatländernas skogar privatiserade i olika grad, från 5 % till 70 %. Minst var privatiseringen i Rumänien med 5 % och störst i Slovenien med 70 %. När privatiseringsprocessen avslutas i framtiden kommer uppskattningsvis 30–40 % av kandidatländernas skogar att vara privatiserade och ca 60–70 % stanna i offentlig ägo. Såväl nu som i framtiden kommer det naturligtvis att finnas stora skillnader mellan kandidatländerna avseende skogarnas ägarförhållanden. Ägarförhållandena i det utvidgade EU kommer att förskjutas något mot större offentligt ägande eftersom skogarna i EU:s nuvarande 15 medlemsländer är privatägda till 65 % och offentligt ägda till endast 35 %.

4.2.4. Totalt beräknas det uppstå ca 3–4 miljoner nya skogsbruksenheter i kandidatländerna. De nya skogsbruksenheterna är överlag små och uppgår vanligen till 2–3 hektar. I vissa medlemsstater underskrider skogsbruksenheternas areal i genomsnitt en hektar. Att trygga skogsbrukets lönsamhet och hållbarhet i privatägda skogar som består av små enheter är en stor utmaning för kandidatländerna. Antalet privata skogsbruksenheter ökar genom EU-utvidgningen med över 40 %, dvs. från drygt 7 miljoner till 10–11 miljoner enheter. Samtidigt stiger antalet privatpersoner som äger skog i unionen från nuvarande 12 miljoner till uppskattningsvis 16 miljoner, vilket innebär att andelen skogsägande privatpersoner i unionen även efter utvidgningen uppgår till 3–4 % av medborgarna.

4.2.5. Även för kandidatländernas skogsförvaltning är processen för privatisering av skog en stor utmaning. Man måste t.ex. återskapa lagstiftning om privat skogsbruk samt inrätta organ och strukturer som genomför och övervakar denna lagstiftning. Dessa utvecklingsåtgärder är under arbete. Det faktum att privatiseringsprocessen tar flera år i anspråk skapar redan i sig en rad problem. Lagstridig avverkning och direkta trädstölder har t.ex. förekommit på skogsområden där ägarförhållandena inte har varit utredda. Därför är det viktigt att centrala och lokala myndigheter, privata ägare och organisationer samt miljö- och naturskyddsföreningar samarbetar för att säkerställa en sund och ansvarstagande skogsförvaltning.

4.2.6. På grund av förhållandena i det förflutna saknar de flesta nya privata skogsägare erfarenhet och kunnande när det gäller att utöva skogsbruk i praktiken och idka handel på området. Dessutom finns det kandidatländer som inte har haft någon färdigt utformad institution för utbildning eller forskning i skogsfrågor eller där dessa i varje fall inte har blivit fullt etablerade. Ett viktigt mål är dock att för miljontals nya privata skogsägare tillhandahålla rådgivning och utbildning i ekonomiska, ekologiska och sociala frågor som ansluter sig till skogsbruk samt uppmuntra hållbar skogsskötsel och hållbart nyttjande av skog. Detta är viktigt med tanke på främjandet av ekonomisk och ekologisk hållbarhet inom skogsbruket. Därför är rådgivnings- och utbildningssystem under utveckling.

4.2.7. Eftersom de nya privata skogslägenheterna är små, utgör ett ökat samarbete mellan skogsägare och bildandet av sammanslutningar ett särskilt viktigt instrument i det privata skogsbrukets utveckling. Genom frivilliga sammanslutningar kan nya privata skogsägare på ett effektivt sätt få information samtidigt som skogsbrukets lönsamhet kan främjas, skogsägarnas handlingskraft ökas och incitament för ett hållbart skogsbruk införas. Förutom att det saknas kunnande är dock även resursbristen ett problem. Dessutom förhåller sig de privata skogsägarna skeptiska till samarbetsprojekt till följd av förhållandena i det förflutna. Privatskogsägarnas utbildning och samarbete mellan dessa blir dock allt viktigare ju längre privatiseringsprocessen framskrider. I detta avseende behöver kandidatländerna förutom ekonomiska resurser även internationellt kunnande i syfte att erhålla verksamhetsmodeller och kunskap grundad på erfarenhet om effektiva metoder för organisering av rådgivning till skogsägare och av samarbete mellan dessa. Även av den anledningen är samarbete av största vikt, såsom framgår av punkt 4.2.5.

4.2.8. Till följd av privatiseringen befinner sig även kandidatländernas trävarumarknad i omvandling. De nya privatskogsägarnas erfarenheter av trävaruhandel är ringa. Vidare är tillgången på marknadsinformation begränsad. I likhet med skogsbrukets infrastruktur i sin helhet är även lagstiftningen om trävaruhandel, övervakningen av denna och utbudet på marknadsinformation om trävaruhandel samt rådgivning till skogsägarna föremål för pågående utvecklingsarbete i kandidatländerna.

4.2.9. De statsägda skogarna i kandidatländerna kommer även i fortsättningen att vara viktiga ur ekonomisk, ekologisk och social synvinkel. Jordreformen innebär dock också förändringar i det offentliga skogsinnehavet. I vissa kandidatländer överlåter staten ungefär hälften av de statsägda skogarna. Samtidigt ställs skogsförvaltningen inför nya uppgifter och krav. Det har inte alltid varit problemfritt att ta till sig nya verksamhetsmetoder och uppgifter. Överlag innebär såväl förändringarna till följd av jordreformen som de samhälleliga förändringarna att det uppstår behov av utbildning och utveckling även inom skogsförvaltningen.

5. Skogslagstiftningen, skogspolitiska program och EU:s stödåtgärder för utveckling av skogsbruket

5.1. De kandidatländer som ansluter sig till unionen förutsätts förbinda sig till samma internationella överenskommelser och processer i skogs- och miljöfrågor som EU redan åtagit sig att följa. I fråga om det finansiella stöd som riktas till skogsbruket i unionen kommer nationella program för skogsbruk att behövas i kandidatländerna.

5.2. Kandidatländernas skogslagstiftning var föremål för en översyn under 1990-talet. Skogs- och miljöpolitiska program har utarbetats och är fortfarande under vidareutveckling. Det praktiska genomförandet och den effektiva övervakningen av de åtgärder som lagarna kräver släpar dock efter själva lagstiftningen.

5.3. Beskogning av större områden, dvs. en ökning av skogsarealen, har satts som mål för skogsutvecklingsprogrammen särskilt i Polen och Ungern, men även i t.ex. Slovakien och Rumänien. I en del av kandidatländerna räknas beskogning av odlingsmark eller liknande mark till stödberättigade skogsbruksåtgärder (se även punkt 5.7).

5.4. Överlag har kandidatländernas investeringar i skogsbruket under 1990-talet varit blygsamma till följd av staternas svåra ekonomiska situation. Det finns en rad andra samhällsekonomiska sektorer som prioriterats vid fördelningen av de knappa resurserna. Exempelvis har de offentliga stöd som anslås för utveckling av privat skogsbruk varit knappa och i vissa fall är stödsystemen fortfarande under utveckling (se även punkt 5.5). Den blygsamma satsningen på skogsbruk innebär dock inte att skogsbruket eller skogsindustrin i princip skulle anses vara ointressanta för samhället.

5.5. Redan före ett egentligt medlemskap i unionen kan EU främja utvecklingen av skogsbruket i kandidatländerna genom olika stödprogram. Det s.k. Sapard-stödet gör det möjligt att stödja åtgärder i enlighet med förordningen om landsbygdsutveckling inom Agenda 2000. I likhet med de nuvarande medlemsstaterna, förutsätts kandidatländerna själva delfinansiera Sapard-programmen. Stödsystemen för privatägda skogar är i många kandidatländer utformade så att de har möjlighet att erhålla finansieringsbidrag från EU. Vidare finns det möjligheter för länderna att delta i EU:s forsknings- och utvecklingsprojekt samt i Cost-programmet. Kandidatländerna har även utnyttjat EU:s program Phare och Life i utvecklingen av skogsbruket.

5.6. Skogsbruksåtgärdernas andel av Sapard-stödet uppgår under åren 2000–2006 enligt kandidatländernas planer till sammanlagt 5 %, dvs. 168 miljoner euro. Summan utgör bara några få procent jämfört med det EUGFJ-stöd som tilldelades de nuvarande 15 medlemsstaternas skogsbruk under åren 1994–1999. Under perioden 1994–1999 använde EU:s medlemsstater ungefär 1 % av det totala EUGFJ-stödet till skogsbruk. Av denna summa utgjordes dock största delen av annat slags utvecklingsstöd än sådana stödformer som motsvarar Sapard-stödet.

5.7. De olika kandidatländerna planerar att använda EU:s finansiering ur Sapard till skogsbruket på synnerligen olika sätt. I vissa länders program har inget Sapard-stöd alls anslagits för skogsbruket. Utgående från staternas egna programförslag kan man utläsa att merparten av det totala Sapard-stöd som anslås för skogsbruket kommer att delas ut i de sydligaste kandidatländerna. Enligt de flesta länders planer skall stödet riktas till olika beskogningsprojekt, men även användas till att utbilda skogsägare, utveckla skogsägarsammanslutningar, bygga skogsvägar, grunda plantskolor osv. Det är möjligt att åtgärderna i skogssektorn ytterligare finansieras genom andra åtgärdspaket, t.ex. budgetposten för skogsbruk. Därmed stiger den andel av EU:s Sapard-finansiering som anslås för skogsbruk till över 5 %. I praktiken måste kandidatländerna skapa lämpliga förvaltningssystem för att komma i åtnjutande av stöden. De problem som detta medför har tills vidare fördröjt användningen av medlen. Det är inte möjligt att göra någon slutlig bedömning av hur stöden används innan programperioden har löpt ut. De bestämmelser och resurser som gäller stöd för skogsbruk i EU kan dessutom bli föremål för förändringar i framtiden.

6. **Sammanfattning, slutledningar och rekommendationer**

6.1. *Sammanfattning och slutledningar: Utvidgningens återverkningar*

6.1.1. Skogsarealen och antalet privata skogsägare ökar kraftigt

Utvidgningen kommer att höja EU:s invånarantal med ca 28 % och öka arealen med 33 %. På motsvarande sätt ökar skogsarealen och arealen för övrig trädbevuxen mark med 34 miljoner hektar, dvs. med 25 % ([1]). Antalet privata skogsägare i unionen kommer att öka med 3–4 miljoner utöver nuvarande 12 miljoner, vilket innebär att 3–4 % av EU:s medborgare efter utvidgningen är privata skogsägare. Totalt sett stiger det offentliga ägandet av skog i en utvidgad union medan privatägandets andel följaktligen sjunker något.

6.1.2. Skogsbruket och skogsindustrin är stora arbetsgivare

Den skogsbaserade industrin (dvs. skogsindustrin med binäringar samt skogsbruket) är sammantaget en stor arbetsgivare i kandidatländerna och representerar uppskattningsvis 1 miljon arbetstillfällen. Den skogsbaserade industrins och skogsbrukets sammanlagda sysselsättningskapacitet i ett utvidgat EU omfattar ungefär 5 miljoner personer, dvs. ungefär en fjärdedel mer än nu.

6.1.3. Självförsörjningsgraden av skogsprodukter stiger och konkurrensen skärps på kort sikt

Den totala avverkningen av rundvirke i kandidatländerna motsvarar en tredjedel av avverkningsvolymen i de nuvarande EU-länderna. Exportvolymen i kandidatländerna i fråga om sågvaror utgör en fjärdedel av EU:s motsvarande export. Produktionen och konsumtionen av papper och kartong är blygsam i kandidatländerna. Till följd av utvidgningen kommer unionen att bli självförsörjande på sågvaror. Vidare kommer självförsörjningsgraden att öka när det gäller rundvirke. Orsaken till detta är att kandidatländerna exporterar stora mängder sågvaror och rundvirke till dagens EU. Unionen kommer även efter utvidgningen att uppvisa ett exportnetto på pappersmarknaden. På kort sikt kommer konkurrensen på marknaden för sågvaror och andra träprodukter troligen att skärpas, men på marknaden för massa- och pappersprodukter förväntas inga avgörande förändringar inträffa. Kandidatländerna är intressanta potentiella investeringsmål för skogsindustriföretag i dagens EU. Särskilt i fråga om exportkapaciteten för trävaror kan en förskjutning från EU:s nuvarande medlemsstater till kandidatländerna inträffa om inte konsumtionen av träprodukter ökar snabbt i unionen eller om inte nya exportmöjligheter öppnar sig utanför unionens gränser. Å andra sidan finns det en rad faktorer som hämmar investering i kandidatländerna, t.ex. osäkerhet i fråga om den ekonomiska tillväxttakten och därmed även konsumtionsökningen gällande skogsprodukter.

6.1.4. Konsumtionen av skogsprodukter ökar på lång sikt

På lång sikt förväntas konsumtionen av trävaror, papper och kartong mångfaldigas i kandidatländerna jämfört med dagsläget. En fördubbling av sågvarukonsumtionen i kandidatländerna skulle innebära ett tilläggsbehov på 10–11 miljoner m^3 sågat virke, dvs. en ökning på 13–14 % från den sammanlagda nuvarande konsumtionsnivån i EU och kandidatländerna. Papperskonsumtionen kan rentav tredubblas jämfört med den nuvarande nivån i kandidatländerna. Detta skulle öka papperskonsumtionen i en utvidgad union med över 15 % jämfört med dagsläget. Även om elektroniska massmedia kan hämma en ökning av papperskonsumtionen i framtiden vad gäller vissa slag av papper, finns det fortfarande en tillväxtpotential avseende efterfrågan på förpackningspapper och kartong.

6.1.5. Privatisering innebär en stor förändring i skogsbruket

Jordreformen är i dag och inom de närmaste åren en faktor med betydande återverkningar på kandidatländernas skogsbruk. Skogsförvaltningens verksamhetsfält förändras och ställs inför en lång rad utmaningar i fråga om utveckling och utbildning. Att anordna utbildning och rådgivning för miljontals nya privata skogsägare och att öka samordningen är centrala utvecklingsåtgärder som siktar till att höja det privata skogsbrukets lönsamhet och till att trygga en ekonomisk och ekologisk hållbarhet inom skogsbruket. Utvecklingen av trävarumarknaden är viktig. Målet är att marknaden skall bli effektiv och flexibel och att vissa problem som trävarumarknaden lidit av därmed undanröjas. En effektiv trävarumarknad är viktig även när det gäller skogsindustrins utveckling. I kandidatländerna anses det vara motiverat att utöka forskningen om skogsbruk. Det viktigaste är dock att införa en stabil lagstiftning som kan genomföras på ett effektivt sätt med målet att stödja strukturomvandlingen inom skogsägandet. Detta är ett krav med tanke på fortsatt utveckling av skogsägande som tål generationsskiften och som karakteriseras av hållbarhet och ansvar.

([1]) Om man utöver de 10 kandidatländer som berörs i detta yttrande även tar med Turkiet, Malta och Cypern kommer EU:s invånarantal att stiga med 45 %, arealen med 58 % och skogsarealen och arealen för annan skogsbevuxen mark med 55 miljoner hektar, dvs. med 41 %.

6.1.6. Miljön och samhällets ansvar

Skogarna i kandidatländerna lider bl.a. av luft- och markföroreningar. Genom skogsvård försöker man råda bot på detta. För skogsindustrins del fokuseras miljöfrågorna t.ex. på användning av processer och teknik som minskar utsläppen samt på organiseringen av avfallshantering och återvinning. De nya privatskogsägarna behöver information om hållbar skogsvård och skogsanvändning, vilket även inbegriper miljöfrågor. Samtidigt vill man i kandidatländerna öka skogsbrukets och den skogsbaserade industrins betydelse när det gäller sysselsättning och inkomster.

6.2. *Rekommendationer*

6.2.1. Subsidiaritetsprincipen styr EU:s verksamhet på skogsbruksområdet

EU har skäl att även efter utvidgningen tillämpa subsidiaritetsprincipen i fråga om skogsbruk eftersom skogarna är olika såväl i EU:s nuvarande medlemsstater som i kandidatländerna. Olikheterna gäller både skogarnas ekologiska och sociala betydelse och deras biologiska bas. EU:s åtgärder på skogsbruksområdet styrs av EG-fördraget, övrig lagstiftning och unionens skogsstrategi. EU har även åtagit sig att delta i en rad internationella processer som berör skogar. Det är viktigt att även kandidatländerna lever upp till dessa principer och åtaganden.

6.2.2. Hållbarhet och mångsidighet som principer vid nyttjande av skog

Eftersom skogsbruket och den skogsbaserade industrin såväl i EU som i kandidatländerna är stora arbetsgivare och en källa till ekonomiskt välstånd är ett lönsamt skogsbruk viktigt även efter utvidgningen. Samtidigt har skogarna även ett stort värde i ekologiskt och socialt hänseende. Därmed bör unionen även i fortsättningen se ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet samt mångsidigt nyttjande av skog som ledande principer även i ett utvidgat EU.

6.2.3. Utveckling av privat skogsbruk och de rättsliga ramarna för detta

Virkesförråden i kandidatländernas skogar ökar, och avverkningstakten i förhållande till tillväxttakten är långsammare än i dagens EU. Därför medför EU:s utvidgning positiva möjligheter att ta vara på skogen i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

Ett hållbart skogsbruk har i allmänhet konstaterats stå i samklang med privat ägande. Därför är det positivt att privat skogsägande återuppstår i kandidatländerna. Privat skogsägande erbjuder en ny inkomstkälla för många privatpersoner och ger möjlighet till självförsörjning i fråga om husbehov och brännved. I viss mån innebär det privata skogsägandet även nya arbetstillfällen, särskilt i kandidatländernas landsbygdsområden.

För att kunna dra nytta av dessa möjligheter måste kandidatländerna objektivt och snabbt utarbeta nödvändiga rättsliga och institutionella ramar som stöder en ny gynnsam utveckling inom det privata skogsbruket. Det är därför önskvärt att ägarförhållandena klargörs och privatiseringsprocessen slutförs utan dröjsmål.

6.2.4. Utbildning av privata skogsägare och samordning

Utbildning, rådgivning och samarbete på eget initiativ bör främjas eftersom dessa faktorer är avgörande i utvecklingen av privat skogsbruk i kandidatländerna. I detta sammanhang kan EU:s stöd genom Sapard erbjuda finansieringsmöjligheter. Det är tillrådligt att inrikta stödet på dessa faktorer. Det kunskapskapital som i dag finns i EU:s medlemsstater om privat skogsbruk bör även komma kandidatländerna till del. Kommittén föreslår att EU aktivt skall bidra till uppkomsten av ett forum för utbyte av kunskap som kan tjäna detta syfte.

6.2.5. Trävarumarknaden och skogscertifiering

Allteftersom skogarna privatiseras ändras metoderna och konkurrensvillkoren på trävarumarknaden. Kandidatländerna kan främja detta genom att göra marknadsinformationen mer tillgänglig. Det behövs även en effektivare tillsyn över hur lagarna efterlevs. För att kunna garantera en konkurrensutsatt träråvarumarknad på EU-nivå är det väsentligt att trävarumarknaderna fungerar i kandidatländerna. I fråga om frivillig skogscertifiering är det av avgörande betydelse att certifieringsförfarandena i kandidatländerna är objektiva och tillåter insyn.

6.2.6. Skogarnas energireserver och rekreationsmöjligheter

Förutom att skogarna ger industrin rundvirke, kan de även komma till nytta i fråga om rekreationstjänster, brännved, jakt och övriga skogsprodukter än rundvirke. Därmed ges kandidatländerna möjligheter till landsbygdsutveckling. EU har bl.a. som mål att mångfaldiga produktionen av bioenergi baserad på ved. Kandidatländernas ungskogar, omfattande beskogningsmålsättningar och skogsvårdsbehov utgör en källa för biomassa, eftersom det bland annat är skötseln av ungskog och naturvårdskrävande skog som producerar det för industrin oanvändbara klen- och restvirket. Samtidigt som användningsområdena för trä utvecklas bör man sträva efter högsta möjliga förädlingsvärde. Utvecklingsmöjligheterna för och återverkningarna av näringar som bygger på skogen bör utredas.

6.2.7. Skogarna och klimatet

Även skogarnas roll i atmosfärens kolkretslopp skapar nya perspektiv på hur skogen kan komma till nytta. Skogarnas värde i detta hänseende bör utredas såväl i kandidatländerna som i EU:s nuvarande medlemsstater, både på allmän nivå och inom ramen för Kyoto-protokollet om klimatförändringar. I detta sammanhang bör man även beakta användningen av trä som energikälla. Forskning behövs över lag om betydelsen av de kollektiva nyttigheter som skogen producerar samt om därmed sammanhängande värderingar, omdömen och kompensationsfrågor.

6.2.8. Hållbarhet, konkurrenskraft och samhällsansvar

En viktig princip inom skogsbruket och skogsindustrin är att hållbarhet och miljö beaktas. Av det kan man dra slutsatsen att den miljöpolitik som förs bör vara varsam och kunna kontrolleras för att säkerställa att skogarna bevaras. I en sådan miljöpolitik måste utrymme lämnas för skogs- och träindustrin, så att dessa sektorer kan utföra sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt i en konkurrenskraftig miljö. Långsiktig ekonomisk hållbarhet är en förutsättning för social hållbarhet. Hit räknas bl.a. möjligheterna att få arbete och att bevara och främja näringar som landsbygden lever på, t.ex. skogsbruk och skogsindustri. Skogens roll som rekreationsområde och det därmed sammanhängande tjänsteutbudet är naturligtvis också en viktig faktor i detta sammanhang. Utvecklingen av skogsbruket och skogssektorn i stort i kandidatländerna bör åtföljas av en öppen och konstruktiv debatt- och samrådsprocess med ett brett deltagande av olika samhällsgrupperingar.

6.2.9. Som nämnts ovan tillfaller ansvaret för en omsorgsfull förvaltning av skogar och andra naturområden centrala och lokala myndigheter, privata ägare och organisationer samt miljö- och naturskyddsorganisationer som äger skogar och andra naturområden. Det handlar om ett gemensamt ansvar. Kommittén anser att man bör upprätta ett forum på EU-nivå för skogs- och naturförvaltning. Ett sådant forum skulle kunna möjliggöra utbyte av erfarenheter som bör leda till att en ansvarstagande politik utformas beträffande förvaltning av skogar och andra naturområden.

6.2.10. Användningen av trä bör främjas

Såväl i det nuvarande EU som i kandidatländerna eftersträvas en ökning av arbetstillfällen och inkomster inom trävaruindustrin. Trä är ett förnybart naturmaterial som kan återvinnas och vars användning inte ökar kolhalten i atmosfären. Därför är det motiverat att användningen av trä som byggmaterial befrämjas såväl i dagens EU som i kandidatländerna. En ökad efterfrågan på träprodukter i kandidatländerna skulle leda till tillväxt inom trävaruindustrin och därmed även till ökade inkomster och fler arbetstillfällen i sektorn.

6.2.11. Stöden till skogsbruket och konkurrensen

EU:s stödåtgärder till utvecklingen av skogsbruket i kandidatländerna är välgrundade i många hänseenden, bl.a. när det gäller landsbygdsutveckling och miljö. Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen innebär dock att EU:s stöd under inga omständigheter får leda till snedvridning av konkurrensen på marknaden för trä och skogsprodukter. Man bör göra en uttömmande utredning som omfattar hela EU om hur unionens stöd till skogsbruket har använts under 1990-talet och om vilka återverkningar detta fått. Därmed skulle man kunna klarlägga vart stödet har gått och vilka resultat som har uppnåtts. Sådan information kan i framtiden gagna utvecklingen och utvärderingen av stödsystemen.

6.2.12. Utbildning, forskning och information

EU:s utvidgning ger större tyngd åt tanken på en enhetlig databas för skogsbruket och skogsindustrin i unionen. Särskilt i kandidatländerna finns det behov av utveckling i detta sammanhang. EU bör därför göra ytterligare satsningar på utvecklingsprojekt som främjar uppkomsten av jämförbar och färsk statistik som omfattar hela skogssektorn i unionen och i kandidatländerna. Det är även önskvärt att EU aktivt bidrar till uppkomsten av sådana utvecklingsprojekt som leder till förbättrad statistik över trämarknaden i kandidatländerna. Det är nödvändigt att utveckla forskningen och utbildningen inom skogssektorn i kandidatländerna. Investeringar behövs bl.a. när det gäller forskning i privat skogsbruk, som det under de senaste årtiondena har forskats mycket litet i.

Bryssel den 24 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag, som fick åtminstone en fjärdedel av röstetalet, avslogs under kommitténs förhandlingar:

Punkt 6.2.2

Lägg till en ny punkt efter punkt 6.2.2: ”Från miljösynpunkt bidrar planteringen av barrträd till en snabbare försurning av jordarna, liksom de förhärskande formerna av plantering och underhåll, i och med att de omöjliggör tillträde för turister och eftersom inga vilda djur kan klara sig under ett sådant täcke. I täta barrskogar blir de lägre grenarna kvar på marken, och skogen utsätts för massiv avverkning med maskiner som orsakar omfattande skador på mark och vägar när träden har vuxit upp. Den kala jord som blir kvar riskerar att spolas bort av regn, vilket gör den obrukbar för alla andra ändamål. Dessa skogsbruksformers effekter på miljön och jordförhållandena på lång och medellång sikt bör bli föremål för vetenskapliga studier. Stöd bör bara beviljas för långsamt växande traditionell lövskog som används till virke eller ved och som främjar den ekologiska balansen, samt till brandbeständiga arter i söder. Stödet skall också vara kopplat till skyldigheter i fråga om underhåll och röjning, bevarande av vägar och andra tillträdes-möjligheter, särskilt med tanke på turismen, samt en relativ balans mellan ytor som används till barrskog respektive lövskog, i syfte att bevara den biologiska mångfalden: Vissa biotoper kräver särskilda skyddsåtgärder.”

Motivering

Yttrandet är utarbetat utifrån ett produktivitetsperspektiv, framför allt till förmån för barrträd eller snabbväxande träd såsom popplar. Det bör ges en bättre balans i det avseendet, i syfte att främja ett mindre intensivt, mer mångfunktionellt och mer långsiktigt hållbart utnyttjande av skogsarealen.

Resultat av omröstning

För: 37, emot: 39, nedlagda: 8.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förlängning av de transeuropeiska näten till EU:s öar”

(2002/C 149/14)

Den 31 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Förlängning av de transeuropeiska näten till EU:s öar”.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2002. Föredragande var Nikólaos Vassiláras.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 25 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 2 röster emot och 14 nedlagda röster.

1. Förord

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén har gett sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta ett tilläggsyttrande på eget initiativ för att kunna göra en insats inom ett av de stora problemområden som berör EU:s öar, dvs. avsaknaden av en strategi för att utveckla och upprätthålla näten. Kommittén vill uppmärksamma rådet och kommissionen på en ny infallsvinkel i öpolitiken, som i förlängningen av antagandet av Nicefördraget och slutsatserna från Nice skulle kunna bidra både till att bryta öarnas isolering och underutveckling och till att ge öbefolkningarna garantier för en likvärdig behandling i utvecklingshänseende.

1.2. Det är kommitténs uppfattning att de transeuropeiska näten bör säkerställa förbindelser med öarna och utsträckas till dem i stället för att bara omfatta kusterna. Följande bör beaktas:

a) Den rättsliga grund som utgörs av artikel 158 i Amsterdamfördraget (se bilaga 1).

b) Förklaring nr 30, som bifogats slutakten till Amsterdamfördraget (se bilaga 1).

c) EU:s framtida utvidgning.

d) Sammanhållningsfonden, vars stödsystem har setts över för perioden 2000–2006.

e) Regionalpolitiken, som skall ses över efter 2006.

f) Den nuvarande konkurrens- och globaliseringssituationen.

g) De rapporter som regelbundet läggs fram av kommissionen.

h) Vitboken om transportpolitik från 2001 [1].

i) 2001 års översyn av de transeuropeiska transportnäten [2].

1.3. En avgörande förutsättning för att hela gemenskapsterritoriet skall fungera på ett bra sätt är att följande grundläggande principer respekteras:

a) Den inre marknaden och bestämmelserna om likabehandling skall utsträckas till att omfatta hela EU.

b) Utvecklingen skall kompensera bestående geografiska nackdelar.

2. Inledning

2.1. Den fördragsöversyn som gjordes i december 2000 i Nice ledde till slutsatser som medför beslut med stor betydelse för de europeiska öarnas framtid.

---

[1] Vitboken (KOM(2001) 370 slutlig) av den 12 september 2001.

[2] Europaparlamentets och rådets beslut nr 1346/2001/EG av den 22 maj 2001 om ändring av beslut nr 1692/96/EG med avseende på kusthamnar, inlandshamnar och intermodala terminaler samt projekt nr 8 i bilaga III (EGT L 185, 6.7.2001, s. 1).ESK:s yttrande finns i EGT C 214, 10.7.1998, s. 40.

2.2. Slutsatserna från rådsmötet i Nice ger för första gången i den gemensamma regionalpolitikens historia stöd för särskilda åtgärder till förmån för öar, på grund av de ständiga problem som öarna konfronteras med.

2.3. Kommittén anser att dessa bestämmelser bör utformas på så sätt att de kompenserar de geografiska och naturliga nackdelar som följer av öarnas inneboende, ständiga svårigheter.

2.4. Förklaringen kastar ljus över de gråzoner som omgav artikel 158 i Amsterdamfördraget, och följer samtidigt riktlinjerna i förklaring nr 30 i fördraget som handlar om öregionerna och de svårigheter som deras bestående problem ger dem. De missgynnade öregioner som omfattas av artikel 158 i Amsterdamfördraget har vissa problem gemensamma, problem som flera gånger har framhållits i kommitténs tidigare yttranden [1] och som kräver särskilda åtgärder, oberoende av öarnas geografiska storlek.

2.5. Förutom dessa slutsatser bör man framhålla ändringen av artikel 159 tredje stycket, som nu har följande ordalydelse: ”Om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna och utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som beslutas inom ramen för gemenskapens övriga politik, skall rådet enhälligt besluta om sådana särskilda åtgärder på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén.”

2.6. Kommittén har alltså deltagit i den utveckling som dessa insatser lett till, och anser att det är nödvändigt att följa de utstakade spåren genom att lägga fram förslag och utforma lämpliga åtgärder för utarbetandet av en EU-politik som är anpassad till öarnas ständiga problem.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1. Trots de senaste årens avsevärda insatser, som ofta har fått stöd från EU, ligger öarna efter i utvecklingen och genomgår i åtskilliga fall en verklig kris. Orsaken till detta är att de inte ens under mål 1 beviljas förmånlig behandling på grund av sin särskilda karaktär, utan har samma ställning som fastlandsregioner eller medlemsstater. (Denna situation skulle kanske kunna lösas genom att man införde ett mål 1 +.)

3.2. På initiativ av Eurostat har en definition av europeiska öar antagits och verkar successivt bli etablerad. Enligt denna definition har en ö följande egenskaper:

— Den är ett område som ständigt omges av vatten.

— Det finns inga fasta förbindelser med fastlandet (bro eller tunnel osv.).

— Avståndet till fastlandet är mer än en kilometer.

— Ön har minst 50 permanentboende invånare.

— Ingen av medlemsstaternas huvudstäder ligger på ön.

3.3. De europeiska öarna har en total yta på 110 000 km^2 (dvs. 3,4 % av EU:s hela territorium) och nästan 14 miljoner invånare (dvs. 3,4 % av EU:s befolkning). Trots skillnader i storlek och invånarantal har öarna många, framför allt ekonomiska och sociala, problem gemensamma. Ofta är det endast problemens omfattning som varierar (se tabell i bilaga).

3.4. Bland dessa svårigheter kan man peka på följande:

— Näten i sin helhet, både näten för transport (särskilt när det gäller höga kostnader), energi, telekommunikationer och vattenförsörjning.

— Strategier för att få befolkningen, och särskilt de unga, att bo kvar.

— De små och medelstora företagens samt hantverkssektorns utveckling och konkurrenskraft.

— Hälsovård och tillgång till förebyggande läkarvård och akutvård.

— Kultur och utbildning.

— En ömtålig miljö som det kostar mycket att värna om.

— Näringslivet domineras av en given sektor, ofta turism eller fiske.

— Sysselsättningen inom turistnäringen och jordbruket är säsongsbetonad.

3.4.1. Sammantagna leder dessa problem till så svåra livsvillkor för öborna att den demografiska och sociala balansen hotas i de flesta ösamhällen.

[1] Yttrandet om ”Eftersatta öregioner” (EGT C 232, 31.8.1987).Yttrandet om ”Riktlinjer för integrerade åtgärder i eftersatta öregioner i Europeiska unionen efter Amsterdamfördraget (artikel 158)” (EGT C 268, 19.9.2000).

3.5. Kommittén anser att ett system för nät är nödvändigt för att garantera att EU:s öar blir konkurrenskraftiga, integreras i den inre marknaden och utvecklas. Alla villkor måste uppfyllas för att öarna, och särskilt de som är mest avlägset belägna, verkligen skall kunna integreras på den stora marknaden och inte begränsas till många olika lokala marknader därför att transport- och kommunikationsnäten belastas av extra kostnader eller inte räcker till. Transporter, energi, telekommunikation, vattenförsörjning och avfallshantering är infrastruktur som är avgörande för att öarnas utveckling skall ta fart. Öborna kämpar för att på platsen förbättra sina livsvillkor, som är beroende av den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningsläget. De insatser som görs genom EU-politiken bör utgå från detta synsätt, oavsett vilka geografiska områden eller mänskliga resurser det gäller.

3.6. EESK anser att EU:s allmänna budget bör anpassas genom att man avpassar strukturfonds- och sammanhållningsfondsmedlen, så att det finns tillräckliga resurser tillgängliga för konkreta gemensamma insatser, initiativ och program efter 2006.

4. **Särskilda kommentarer om den gemensamma politiken respektive medlemsstaternas politik för transportnät**

4.1. Kommittén vill först påpeka följande: Öarna kan inte utnyttja järnvägs- och landsvägsnätet för handeln och de övriga kontakterna med resten av gemenskapen, och både invånarna och näringslivet är därför helt beroende av sjö- och lufttransporter. De viktigaste centrumen i den ekonomiska utvecklingen kan liksom fastlandsregionerna lättare dra nytta av regionalpolitiken, eftersom de erbjuder arbetstillfällen och eftersom levnadsvillkoren i de mindre och större samhällena och stadsdelarna där är gynnsammare. Tack vare denna politik har dessa regioner tillgång till motorvägar och höghastighetståg, man har kunnat bygga nya flygplatser eller bygga om gamla, och det kommer naturligtvis att bli lättare att utveckla olika nät i dessa regioner än på öarna. Även om öborna uppvisar en beundransvärd enighet när det gäller att arbeta tillsammans och delta i utvecklingen, kommer de att uppleva en nedgång om inte lagar och bestämmelser kompletteras och om det inte görs några ansträngningar för att utsträcka näten till öarna.

4.2. Den nuvarande lagstiftningen och konkurrensbestämmelserna (artikel 88.3) erbjuder inte öarna samma utvecklingsmöjligheter som de övriga regionerna. Slutsatserna från toppmötet i Nice visar att de politiska ledarna i Europa har uppmärksammat dessa förhållanden och insett att särskilda åtgärder kan behöva vidtas för öregionerna, vilket föreskrivs i artikel 89 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

4.3. De stöd som medlemsstaterna har beviljat eller fortfarande beviljar öregionerna för att minska den obalans som drabbar dem borde inte avskaffas på grundval av gemenskapsbestämmelser, utan skulle i stället kunna omvandlas till EU-stöd. Därmed skulle öarnas hela befolkning kunna åtnjuta samma villkor som fastlandsregionerna, som i sin tur lätt kan få tillgång till infrastruktur och få garantier för sin medverkan i utvecklingen.

4.4. Liberaliseringen av sjöfarten är helt klart i linje med idén om en inre marknad, men de resultat den lett till när det gäller sjötransporter inom en medlemsstat (cabotage) är nedslående. De som tillhandahåller sådana tjänster, och särskilt transportörerna inom den privata sektorn, gynnar nämligen de lönsamma linjerna på bekostnad av de öar som ger mindre vinst och vars nedgång därmed påskyndas.

5. **Reflexioner om allmännyttiga tjänster på öar**

5.1. *De allmännyttiga tjänsterna och näten*

5.1.1. Kommittén anser att endast den offentliga sektorn kan tillgodose öarnas behov på transportnätens område, eftersom många öar inte är tillräckligt stora för att privata aktörer skall etablera sig eller alls bli intresserade. De lokala myndigheterna är dessutom beredda att åta sig allt utvecklingsarbete som krävs.

5.1.2. Öarna är inte alltid tillräckligt attraktiva för den privata sektorn, och det är nödvändigt att reflektera över de allmännyttiga tjänsternas roll på öarna. När konkurrensen på den stora marknaden ökar uppstår en ny obalans. Detta gäller i första hand transporterna till och från öarna. Liberaliseringen av transportsystemet, avskaffandet av monopolen och införandet av system för europeiska anbudsinfordringar gynnar EU:s ekonomi och den stora marknaden i dess helhet. Men för öregionerna blir den inre marknaden ofta bara ett abstrakt begrepp.

5.1.3. Den nuvarande gemenskapslagstiftningen uppmärksammar uttryckligen öarnas särskilda situation, och föreskriver olika mekanismer (förpliktelse för allmännyttiga tjänster och kontrakt för sådana tjänster) för öarnas transportförbindelser. De olika systemen för anbudsinfordringar som tillämpats på öarna de senaste åren har mycket invecklade förfaranden, och leder inte alltid till verklig konkurrens (ofta förekommer det endast en anbudsgivare) eller betydande prissänkningar. Det har också visat sig att det i samband med anbudsförfarandet inte tas tillräcklig hänsyn till de sysselsättningskriterier som gäller i öregionerna eller till vilka de ekonomiska följderna blir där.

5.1.4. Man bör därför se till att systemen för ”förlängning av infrastruktur” blir allmänna, genom att stödja de system som redan finns och göra det möjligt att skapa nya.

5.1.5. Öarnas extra transportkostnader varierar mycket beroende på vilken vara som transporteras och vilket transportsätt som används. Deras ekonomiska och sociala effekter varierar också i förhållande till marknadsvärdet för den produkt som importeras eller exporteras. All kompensationspolitik skulle därför vinna på att anpassas efter hur allvarliga problemen är.

5.1.6. De stödsystem som beviljas av EU gäller enbart handel inom ett och samma land. För många öar vars vatten gränsar till andra medlemsstater gäller problemen med tillgång till den inre marknaden inte bara det egna landet. Detta är fallet både med öarna i Medelhavet (t.ex. Korsikas förbindelser med Italien) och i ännu högre grad de öar i de yttersta randområdena för vilka tillgången till gemenskapsmarknaden är en fråga om transport mellan olika världsdelar. Att begränsa handelsstödet till handel med det egna landet förefaller därför som en negativ särbehandling som strider mot själva andan i fördraget. Det undantag som nyligen beviljats Bornholm för att stödja transporter till Köpenhamn via Sverige är ett steg i rätt riktning som borde bli regel. Gemenskapslagstiftningens bestämmelser om obligatoriet att tillhandahålla allmänna tjänster (Public Service Obligation, PSO) inom nationella kommunikationer bör bli direkt tillämpliga på alla kommunikationer inom gemenskapen.

5.1.7. EESK rekommenderar därför att gemenskapslagstiftningen om statsstöd till regioner ändras med hänsyn till situationen på varje enskild ö, och att alla öar inom EU skall komma i fråga för driftsstöd (i de fall då det verkligen förekommer extra transportkostnader), som skall betalas ut direkt till transportföretagen så att dessa kan minska de extra transportkostnader som får bäras både av varor och passagerare.

5.1.8. När det gäller öarna i Medelhavet bör dessa stöd omfatta handeln med medlemsstater i hela Medelhavsområdet, även om maximibeloppet bör sättas för de extra kostnader som gäller handeln med det egna landet.

5.1.9. För öarna i de yttersta randområdena är transporter inte en fråga om cabotage inom EU, utan om handel och kommunikationer mellan olika världsdelar, och stöd bör kunna ges för handel med vilken ort som helst inom gemenskapen och inte enbart med hamnar i det egna landet. På så vis skulle dessa regioner under gynnsammast möjliga förhållanden få direkt tillgång till de stora produktions- och konsumtionscentrumen i hjärtat av EU, och därmed rättmätig kompensation för de svårigheter som följer av det avsides geografiska läget.

5.1.10. En reform av statsstödssystemen är en viktig faktor när problemen med öarnas extra kostnader på transportområdet skall lösas, även om man inte får bortse från frågan om hur en sådan politik skall finansieras.

5.1.11. Öarnas transportkostnader är i allmänhet höga. En rad skatter på nationell, regional och lokal nivå driver upp biljettpriserna och kostnaderna för varutransport till en överdrivet hög nivå. Kommittén önskar att avgifter som tas ut av kusthamnar skall avskaffas eller minskas till förmån för ett eventuellt stöd, så att transporterna till öarna inte missgynnas.

5.1.12. Europeiska unionen vill harmonisera samtliga indirekta skatter som rör transporter. Det föreligger flera direkta hot mot öregionerna:

a) Såsom framgår av vitboken om transportpolitik, har kommissionen för avsikt att i hela gemenskapen tillämpa avgifter på infrastrukturanvändningen som återspeglar de reella kostnaderna och fastställs med beaktande av de externa kostnaderna. Om inga särskilda åtgärder vidtas kan effekterna för öregionerna bli mycket negativa. Dels är många öars infrastruktur med nödvändighet överdimensionerad i förhållande till den begränsade trafiken, antingen i fråga om omfattning eller kvantitet, och man kan undra vilka kriterier kommissionen kommer att utgå från för att bedöma de reella kostnaderna. Dels anses luftfarten – som öarna är mycket beroende av när det gäller såväl persontransporter för permanentboende som turistnäringen – orsaka stora föroreningar och kommer därför i hög grad att bli föremål för internalisering av de externa kostnaderna. I det ramdirektiv som kommissionen planerar att lägga fram 2002 måste man därför ta hänsyn till öregionernas begränsade valmöjligheter och de ekonomiska och sociala effekter som en höjning av transportkostnaderna skulle medföra för dessa regioner. Direktivet bör uttryckligen bevilja öarna ett anpassat avgiftssystem för användningen av hamn- och flygplatsinfrastruktur.

b) Förslaget om att harmonisera skatterna för det bränsle som används inom sjöfart och luftfart bör av samma skäl behandlas mycket noga, så att det inte medför en höjning av öarnas transportkostnader. Lämpliga åtgärder bör vidtas för att uppmuntra användning av så miljövänliga motorer och bränslen som möjligt, utan att man för den skull förvärrar öarnas kommunikationsproblem genom skattehöjningar.

c) Oroväckande är även kommissionens planer (se del 3, kapitel II, punkt B) på att momsbelägga samtliga flygtransporter inom gemenskapen. Om moms skall tas ut på gemenskapens flygtransporter, bör de avlägset belägna öarna undantas.

5.1.13. Slutligen anser kommittén att det krävs garantier för de allmännyttiga tjänsternas kontinuitet och regelbundenhet, särskilt när det gäller transporter till och från öarna. Detta kan uppnås genom att man liksom i vissa medlemsstater garanterar en miniminivå för de aktuella tjänsterna.

5.2. *De transeuropeiska transportnäten*

5.2.1. Det är positivt att bestämmelserna för de transeuropeiska transportnäten omfattar hamnar och flygplatser som ”är belägna i öregioner, i randområden eller i de yttersta randområdena och förbinder via havet sådana områden med varandra och/eller med gemenskapens centrala regioner”, varigenom det blir möjligt att finansiera förbättringar av hamn- eller flygplatsinfrastruktur ([1]). Detta är dock inte tillräckligt för att öregionerna och de yttersta randområdena skall kunna omfattas av strategierna för närsjöfarten eller ingå i exempelvis projekt för höghastighetsvattenvägar.

5.2.2. De prioriterade projekten på området transeuropeiska transportnät berör dock öarna i lika liten grad efter översynen som före. Öarna omfattas med andra ord inte alls, vilket kommittén beklagar.

5.2.3. I vitboken om transportpolitik talas det om ”utvecklingen av höghastighetsvattenvägar” ([2]). Det påpekas i detta sammanhang att ”sjöfarten inom gemenskapen och fartygstrafiken på de inre vattenvägarna är av central betydelse för intermodaliteten” och att ”vissa sjöförbindelser” därför borde ”integreras med det transeuropeiska nätet vid sidan av motorvägarna och järnvägarna”. Höghastighetsvattenvägarna är ju avsedda att undvika flaskhalsar (i bl.a. Pyrenéerna och Alperna) och borde ge verkliga möjligheter att bryta öarnas isolering, i stället för att öarna glöms bort än en gång.

5.2.4. När det gäller öarna, särskilt de mest tätbefolkade öarna med omfattande transeuropeiska nät som i kostnads- och kvalitetshänseende liknar fastlandsnäten, anser kommittén att kommissionen bör införliva deras sjöfartsförbindelser med de viktigaste transeuropeiska näten. Tonvikten bör läggas på förbindelser mellan landvägstrafikens, sjöfartens och järnvägstrafikens internationella huvudleder och öarna via sjötransporter.

5.3. *Energi*

5.3.1. Uppgiften att tillgodose öarnas energibehov är förknippad med särskilda problem som beror på specifika försörjningsvillkor (elförsörjningen är otillräcklig och dyr, och avbryts ibland under krissituationer), problem med anslutning till nationella och transeuropeiska nät och de stora säsongsmässiga svängningar i förbrukningen som hänger samman med turismen.

5.3.2. Enligt EESK är följande åtgärder påkallade:

— Tilldelning av ekonomiska medel för att täcka behovet av infrastrukturarbeten som ger öarna tillträde till energikällor på fastlandet eller möjlighet att vid behov exportera energi till nät på fastlandet.

— Främjande av förnybara energikällor med hjälp av ekonomiska och skattemässiga incitament och speciella pilotprogram för öregioner, i synnerhet för de regioner som inte är kopplade till de transeuropeiska energinäten.

— För de öar som inte är eller inom en nära framtid kommer att bli knutna till fastlandets elnät, och som producerar el till högre kostnader än det stora europeiska elnätet, är det mycket viktigt att få garantier för att prisutjämningen bibehålls även när elmarknaden öppnas helt för konkurrens. För vem vill sälja el på öarnas små marknader, och till vilket pris? Prisutjämningssystemet bör stödjas genom ett system för offentlig reglering, som omfattar priserna för såväl hushållen som industrin och kompenserar obalans till följd av konkurrensen samt garanterar ett optimalt utnyttjande av energiresurserna.

5.4. *Avfall*

5.4.1. Problemet med avfallshanteringen på öarna är kopplat till betydande miljökonsekvenser och ökar i och med att turismen bidrar till öarnas ekonomiska utveckling. Främjandet av program för återvinning och återanvändning av fast avfall samt för utvinning av energi ur avfall bör utgöra prioriterade insatsområden för öarna.

([1]) Beslut nr 1346/2001/EG av den 22 maj 2001.
([2]) Vitboken (KOM(2001) 370 slutlig) av den 12 september 2001, första delen, kapitel II, punkt A1, s. 45–46.

5.4.2. Det finns ingen möjlighet att man inom en nära framtid kommer att återvinna metallskrot, olja eller papp på de flesta europeiska öar. Exporten av dessa skrymmande och ibland farliga produkter måste ske via sjötransportsystemen, och kostnaderna för detta läggs till kostnaderna för fastlandsregionernas nät. Vem skall betala dessa extra kostnader? De permanentboende, turisterna eller gemenskapen, vars bestämmelser om säkerhet och närhet inte är anpassade till samhällen med några tusen invånare?

5.4.3. Det borde införas ett kompensationssystem för avfallstransporter till fastlandet, liknande det i Spaniens lagstiftning för Kanarieöarna och Balearerna, som del i ett europeiskt avfallshanteringsnät.

5.5. *Vattenproblemen*

5.5.1. Frågan om vattenreserverna, hur de skall hanteras samt deras kvalitet har ett direkt samband med den ökade turismen och den därmed ökade vattenförbrukningen. I så stor utsträckning som möjligt bör förbindelserna mellan öarna (ögrupper) eller med fastlandet upprätthållas och uppfattas som en oundgänglig miniminivå på vattenförsörjningen, och avgifterna för denna försörjning måste vara förenliga med invånarnas inkomster.

5.5.2. Lika allvarligt är problemet med föroreningen av havsvattnet, något som får konsekvenser både för turismen och för fisket, två sektorer som är av grundläggande betydelse för öarnas näringsliv. Särskilda program för vattenförråd, miljöövervakning av utsläpp i vattendrag, avloppshantering, avsaltning osv. är nödvändiga för att garantera öarnas utveckling.

5.6. *Telekommunikationer*

5.6.1. Införandet av telekommunikationsnät är onekligen en viktig målsättning i avlägsna områden, och framför allt på öar, även om det är möjligt att man har överskattat fördelarna med dessa näts spridning och utveckling. Det framgår även av andra sammanhållningsrapporten att forskning och teknisk utveckling samt tillhandahållandet av tjänster och produktion med högt mervärde fortfarande koncentreras till de mer dynamiska regionerna. Dessa regioner är inte bara säte för den verksamhet som är den största användaren av telekommunikationer, utan även för den befolkning som har den bästa IT-utbildningen. Telekommunikationer drabbas för övrigt inte av de problem som sammanhänger med kravet på fysisk tillgänglighet (varu- eller persontransporter).

5.6.2. Att främja införandet av telekommunikationer i samtliga öregioner måste bli en del av den framtida politiken, eftersom detta kan hjälpa sektorer som är livsviktiga för öarna. Man bör exempelvis verka för att skapa bättre utbildningsmöjligheter, inrätta nätverk med universitet och forskningscentrum samt slå vakt om hälsovård, turism, reklam, information och diversifiering av den lokala ekonomin genom att bl.a. utveckla elektronisk handel och elektronisk företagsverksamhet.

5.6.3. Alla tänker på och talar om telekommunikationer. Men på öarna har de ännu inte fått ett ordentligt genomslag, eftersom telekommunikationsmarknaden är densamma som den klassiska ekonomins marknad. För öarna borde ett av den nya teknikens viktigaste tillämpningsområden vara främjandet av den kulturella identiteten, genom att man skaffar bättre kunskaper om kulturarvet och öbefolkningarnas historia för att hitta tillbaka till de gemensamma rötterna och återknyta till en utbytestradition som avbröts i och med den industriella revolutionen.

5.6.4. Den nya tekniken bör göra det möjligt för öarna att skapa nät för att förbättra decentraliseringen och åstadkomma gemensamma kodifieringar. De nuvarande problemen är inte bara tekniska, utan gäller tillgången på kunnande, dvs. förmågan att skaffa kunskap för att säkerställa en utveckling som är kopplad till en uppsättning olika tjänster. En enda lösning är möjlig med tanke på öarnas storlek: skapa sammanslutningar för att garantera kvaliteten på de nya tjänsternas innehåll (media, kultur, turism osv.).

5.6.5. Andra risker har blivit tydliga i Frankrike [1] på senare tid, i och med missöden i samband med fördelningen av regionala accessnätslicenser för överföring av data med hög hastighet via radiosignaler. Öarna är inte intressanta för privata operatörer eftersom marknaden är alltför begränsad och befolkningen är så liten att investeringar inte lönar sig. Endast allmännyttiga tjänster kan garantera att öarna får tillgång till bredband. Dessa erfarenheter visar att den privata telekommunikationssektorn inte nödvändigtvis intresserar sig för öarnas befolkning, som därför riskerar att bli avskuren från den framtida tekniska utvecklingen.

[1] De operatörer som valts ut av organet för telekommunikationsreglering (l'Agence de régulation des télécommunications, ART) för de utomeuropeiska departementen, Korsika och Auvergne (Siris, Completel och Outremer Télécom) har vägrat att godta licenserna.

6. **Förslag**

6.1. *Särskilda åtgärder som skall garantera att de transeuropeiska näten utsträcks ända till EU:s öar och upprätthålls där*

6.1.1. Kommittén föreslår att stöd ges till inrättandet av transportsystem, i första hand med snabbgående fartyg, som integrerar öarna i öppnare marknader än kontakterna med det egna landet erbjuder. Det är nödvändigt att systemen för förlängning av infrastruktur blir allmänna, så att denna förlängning inte bara blir nationell, utan även europeisk och att det därmed blir möjligt att förbinda öarna med den inre marknaden och inte enbart med deras nationella kontaktpunkt på det europeiska fastlandet.

6.1.2. Om den inre marknaden inte bara skall bli ett abstrakt begrepp för öarna, får man inte betrakta kompensation för extra kostnader som en särbehandlingspolitik som kan leda till snedvridning på marknaden. All kompensationspolitik bör därför anpassas efter problemens omfattning och karaktär. Öbefolkningarna begär att få positiv särbehandling.

6.1.3. I sin vitbok om gemenskapens transportpolitik fram till 2010 påpekar kommissionen följande: ”Man vet av erfarenhet att ett begränsat ekonomiskt stöd generellt sett inte snedvrider konkurrensen eller leder till minskade handelsutbyten. I dag måste emellertid stödet till transportsektorn, till skillnad från stödet till övriga sektorer, anmälas till kommissionen i förväg. Denna allmänna skyldighet förefaller oproportionerlig, särskilt när stödet rör ersättning för att kompensera för kraven på allmänna tjänster på transportförbindelser med gemenskapens randområden och mindre öar. Kommissionen kommer att föreslå en anpassning av förfarandena rörande detta [1].”

6.1.4. Kommittén konstaterar att kommissionen vill anpassa sina förfaranden. Det är kommitténs förhoppning att begreppen ”begränsat ekonomiskt stöd” och ”mindre öar” skall ges en så vid tolkning som möjligt för alla öar, med hänsyn till de särdrag som erkänns i de olika texter som handlar om öar.

6.1.5. EESK stöder förslaget i Cagliari-deklarationen om att ”arbeta för en gemenskapslagstiftning och politiska åtgärder till fördel för kommunikationer till sjöss i syfte att skapa en kustförbindelse mellan Nordsjön, Medelhavet och Svarta havet och att inrätta ’havsmotorvägar’ i Medelhavet”.

6.1.6. Kommittén önskar att samtliga europeiska öar skall få tillgång till en särskild fond som gör det möjligt att finansiera såväl fast som rörlig transportinfrastruktur och samtliga former av offentliga nät (energi, telekommunikationer, vatten, avfall).

6.1.7. Vidare hoppas EESK att EU:s samtliga öar skall få möjlighet att införa driftsstöd som skall betalas ut direkt till transportföretagen så att dessa kan minska de extra transportkostnaderna. Detta driftsstöd för både passagerartransporter och varutransporter bör göra det möjligt att garantera att de reella kostnaderna blir lika stora.

6.1.8. Kommissionen önskar införa principer om verkliga kostnader för transporter på järnväg, till lands och till sjöss. EESK begär att öarnas karaktär med alla sina aspekter beaktas när transportpriserna skall beräknas (restid, priser, frekvens, omlastning etc.). Sociala kriterier bör också beaktas, med tanke på transportsektorns betydelse för öarna i bl.a. sysselsättningshänseende.

6.1.9. Kommittén föreslår år 2005 som Europeiska öarnas år. Kommissionen kunde då utvärdera resultaten av de åtgärder som redan vidtagits till förmån för öregionerna samt anta en ambitiösare politik i samband med reformen av strukturfonderna och regionalpolitiken.

6.2. *Mot en integrerad politik för öarna och öregionerna i de yttersta randområdena*

6.2.1. Kommittén vill fästa kommissionens uppmärksamhet på att det parallellt med insatserna för att utveckla de transeuropeiska transportnäten krävs en integrerad politik som gör det möjligt att ge öarna och öregionerna i de yttersta randområdena positiv särbehandling. Fyra åtgärder verkar kunna uppfylla de allmänna mål som bör sättas upp för den sektorsinriktade politiken:

a) Betydelsen av artikel 158 i fördraget bör klargöras, så att den återspeglar andan i förklaring nr 30, som bifogats slutakten till Amsterdamfördraget, och slutsatserna från Europeiska rådet i Nice. Denna artikel bör stärkas genom särskilda hänvisningar till principen om territoriell sammanhållning och till olika geografiska områden som konfronteras med varaktiga strukturella problem, t.ex. regioner med låg befolkningstäthet och bergsregioner med samma nackdelar. Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP) innebär ett litet steg i denna riktning. I ”Första lägesrapporten om den ekonomiska

[1] Vitboken (KOM(2001) 370 slutlig) av den 12 september 2001, del 3, kapitel III, punkt B3, s. 92.

och sociala sammanhållningen" ([1]) talas det om "betydelsen av de regioner i gemenskapen som utgörs av bergs- och kustområden, öar och ögrupper". Kommittén anser att man bör gå ännu längre.

b) Det är viktigt att reformen av regionalpolitiken och framför allt av strukturfonderna efter 2006 leder till att det införs ett särskilt finansiellt instrument för de territorier som inte omfattas av mål 1 och som har ständiga geografiska och demografiska problem – och framför allt öarna –, och att detta finansiella instrument bl.a. kan fungera för medfinansiering av fast eller rörlig transportinfrastruktur samt varje form av offentligt nät (el, telekommunikationer, vatten, avfall). Denna reform bör ske med hänsyn till utvidgningens inverkan på öarnas roll i regionalpolitiken.

c) På grundval av förslagen i vitboken om styrelseformerna i EU ([2]) bör öarna få ett större erkännande. Kommissionen bör systematiskt tillämpa en tvärgående strategi som involverar olika enheter, dvs. inrätta ett generaldirektorat för att få överblick och åstadkomma en integrerad förvaltning av de olika politikområden som rör och påverkar öarna.

d) Öar, avlägsna områden och EU:s yttersta randområden bör ses som centrala faktorer inom gemenskapens politik gentemot områden som gränsar till EU och andra regioner utanför unionen, eftersom de kan utgöra utgångspunkt för ett Europa som ekonomiskt och socialt öppnar sig mot omvärlden, snarare än som slutpunkt för unionens interna nät.

6.2.2. EESK anser att ett sådant integrerat tillvägagångssätt kunde stärkas genom nationella mekanismer för samråd med medlemsstaterna inför ny lagstiftning som rör öarna, och att det på så sätt skulle bli möjligt att åstadkomma ett verkligt samarbete mellan öregionerna, staterna och kommissionen.

6.2.3. Kommittén önskar bidra till att stärka dialogen om öregionerna. I sin egenskap av företrädare för EU:s organiserade civila samhälle är kommittén beredd att delta i eller stödja varje initiativ i denna riktning.

([1]) KOM(2002) 46 slutlig, s. 16.
([2]) KOM(2001) 428 slutlig.

Bryssel den 25 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Små och medelstora företag i Europeiska unionens öregioner”

(2002/C 149/15)

Den 30 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Små och medelstora företag i Europeiska unionens öregioner”.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 9 april 2002. Föredragande var Nikólaos Vassiláras.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 25 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 87 röster för, en röst emot och 7 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Kommittén har för avsikt att göra rådet och kommissionen uppmärksamma på ett nytt politiskt perspektiv till följd av slutsatserna från toppmötet i Nice (den 7–8 december 2000, punkt J (57)) och att genom sina förslag bidra till att utarbeta särskilda åtgärder som bör vidtas i syfte att främja utvecklingen av små och medelstora företag i Europeiska unionens öregioner inom ramen för gemenskapspolitiken.

1.2. Kommittén anser att anledningen till att små och medelstora företag i öregionerna inte är konkurrenskraftiga på inre marknaden är de ständiga problem som dessa regioner lider av på grund av sin geografiska situation.

1.3. Kommittén har tagit del av ”Första lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen” ([1]), där man ägnar ett stycke åt ”områden som lider av svåra geografiska eller naturbetingade handikapp”, vilket är något som kommittén efterlyst ett flertal gånger. Vi noterar även att man har tagit hänsyn till de kriterier som kännetecknar öregionerna (havsmiljö, storlek och avstånd till andra landområden) och till att vissa öar lider av flera sådana handikapp (utöver att de utgör öar kan de också vara bergiga och glesbefolkade). Detta är ett steg i rätt riktning.

1.4. Kommittén har för avsikt att granska befintlig gemenskapspolitik för små och medelstora företag samt gängse mönster vad gäller stöd och subventioner i gemenskapslagstiftningen. Man kommer bland annat att ta hänsyn till följande:

a) Artikel 158 i Amsterdamfördraget som rättslig grund.

b) Förklaring nr 30 som fogats till Amsterdamfördraget.

c) Gemenskapens framtida utvidgning.

d) Översynen av Sammanhållningsfonden och regionalpolitiken efter 2006.

e) Konkurrensen och globaliseringen.

f) Att arbetstillfällena i de små och medelstora företagen i öregionerna ofta är säsongsbetonade.

g) Bristen på diversifiering av verksamheten och ekonomin.

h) Kommitténs tidigare yttranden.

i) NUTS-nomenklaturen för strukturfondernas och Sammanhållningsfondens genomförande.

j) Genomförandet av Europeiska stadgan för småföretag.

2. Kännetecknande drag för små och medelstora företag i öregionerna

2.1. Gemenskapen består av regioner med olika utvecklingsnivåer. Därför indelas de i regionalpolitiken i olika nivåer eller mål (1 och 2). Man kan dock konstatera att de mindre gynnade öregionerna har en eftersläpande utveckling, trots att 95 % av öborna täcks av mål 1 och 2.

2.2. Man bör framhålla att de små och medelstora företagen i öregionerna hindras från att delta i gemenskapsprogrammen på grund av problem med att genomföra projekten, brist på egna resurser, den geografiska och demografiska situationen, begränsade marknader, beroendet i förhållande till storstäderna, en instabil ekonomi, sysselsättningens säsongsbetonade karaktär och en ekonomi utan diversifiering.

([1]) KOM(2002) 46 slutlig.

2.3. De små och medelstora öföretagen har en mycket liten kapacitet för administrativ organisation och förvaltning, vilket gör att de ställs utanför såväl informations- som förvaltningsförfarandena i de olika nationella eller europeiska programmen. Dessa upplevs ofta som teknokratiska och utan förankring i mikroföretagen, som efterlyser större enkelhet. Vad som är ännu allvarligare är att dessa förvaltningsproblem ställer dem maktlösa inför finanssektorn, antingen det rör sig om bankväsendet eller inte, som de har problem att kommunicera och följaktligen också att förhandla med, och samarbete är därför nästintill omöjligt. Att tillgången till information i allmänhet är undermålig försvårar tillgången till gemenskapsmedel och banklån. Detta förklaras främst av isolering, bristande kunskap och dålig informationsspridning. Utvalda förmedlingscentrum av samma typ som euroinfocenter vore en lämplig lösning på en del av dessa problem, som bör bedömas och analyseras.

2.4. Trots stora ansträngningar de senaste åren, ofta tack vare stöd från EU, släpar öregionerna fortfarande efter i utvecklingen, och för ett stort antal regioner håller situationen på att förvärras. Denna situation förklaras av att inte ens klassificeringen som mål 1-regioner, som de delar med fastlandsregionerna eller motsvarande medlemsstat, gynnar dem i egenskap av öregioner.

2.5. De europeiska öarnas totala yta uppgår till 110 000 km² (dvs. 3,4 % av unionen) och antalet invånare till nästan 13 miljoner (eller 3,5 % av EU:s befolkning). Trots olikheter i fråga om storlek eller folkmängd har de många gemensamma problem, bland annat ekonomiska och sociala, och ofta är det endast problemens frekvens som skiljer sig åt (se bifogade tabell, källa: Eurostat, Eurisles).

2.6. Som kommittén framhållit ett flertal gånger i sina yttranden står alla mindre gynnade öregioner som avses i artikel 158 i Amsterdamfördraget inför samma problem, oavsett storlek.

2.6.1. Problemen är bland annat följande:

— Nätverken i allmänhet (transporter, främst de höga transportkostnaderna, energi, telekommunikationer och vattenförsörjning).

— Befolkningens (särskilt ungdomarnas) utflyttning till storstäderna.

— De små och medelstora företagens utveckling och konkurrenskraft samt bristen på kännedom om mikroföretagens reella behov.

— Hälsa, utbildning, yrkesutbildning och arbetsbaserad inlärning.

— Miljön.

— Bristen på diversifiering inom ekonomin.

— Bristen på interregionalt samarbete med fastlandsregionerna och med regionerna i tredje land.

— Sysselsättningens och den ekonomiska verksamhetens säsongsbetonade karaktär.

— Kulturarvets och de historiska och kulturella byggnadernas skörhet.

2.7. Infrastruktur är en förutsättning för att säkerställa de små och medelstora öföretagens utveckling och konkurrenskraft. Transporter, energi, telekommunikationer och vattenförsörjning är avgörande för en hållbar utveckling i öregionerna. Öregionernas invånare kämpar för att förbättra de lokala levnadsförhållandena, och denna förbättring är avhängig av ekonomins och sysselsättningens utveckling. De gemenskapspolitiska åtgärderna bör utgå från detta perspektiv, oavsett den territoriella enheten eller den mänskliga potentialen.

2.8. De stora ekonomiska utvecklingscentrumen och EU:s fastlandsregioner kan lättare dra fördel av regionalpolitiken. Folk hittar arbete och lever under gynnsammare förhållanden i städerna, kvarteren och bostäderna på fastlandet. Det är tack vare regionalpolitiken som det i dag finns motorvägar och snabbtåg och som flygplatser har byggts eller renoverats. Det är avsevärt enklare att bygga ut infrastrukturnäten i dessa områden än på öarna. Infrastruktur av denna typ främjar utvecklingen och gör de små och medelstora företagen på fastlandet konkurrenskraftiga. Det är meningslöst att tala om samarbete och att öregionerna skall delta i utvecklingssamarbete; så länge man inte beaktar de juridiska bestämmelserna och inte ser till att infrastrukturerna byggs ut till att omfatta dessa regioner är öarna och deras invånare dömda till undergång.

2.9. Andelen små och medelstora företag är ofta större i öregionerna än på fastlandet. Andelen ökar beroende på följande två strukturella faktorer:

— Geografin: Andelen små och medelstora företag är högst i södra Europa, och främst i Medelhavsområdet.

— Sektorer: Den största andelen, som utmärker sig mest i förhållande till övriga EU, finns som väntat inom turist-, transport-, energi- och informationssektorn.

2.10. När man talar om små och medelstora öföretag avser man ofta ett nätverk av mikroföretag med färre än tio anställda, eller ett mycket stort antal enmansföretagare som inte har några anställda. Tillsammans utgör företagen utan anställda och mikroföretagen i vissa fall mer än 90 % av öföretagen och står för mer än 70 % av den totala sysselsättningen.

2.11. Det är anledningen till att mikroföretagen i öregionerna spelar såväl en social som en ekonomisk roll. Förutom att deras ekonomiska lönsamhet är liten är deras sociala skydd dessutom ofta dåligt, vilket inverkar på folkhälsan och pensionerna. När det gäller öföretagens sociala dimension bör man ta hänsyn till de olika banden inom familjen och i lokalsamhället och beakta särskilda behov.

3. **Förslag till förmån för små och medelstora öföretag**

3.1. *En anpassad ekonomisk miljö tack vare den offentliga sektorn*

3.2. För att kunna ta hänsyn till de små och medelstora öföretagens särskilda behov, bör en av de främsta utgångspunkterna vara att säkerställa ett allmänt sett gynnsamt företagsklimat som gör det möjligt att främja lika möjligheter. Detta klimat är viktigt för såväl de offentliga myndigheterna och branschorganisationerna som företagen själva. De små och medelstora företagen och mikroföretagen på öarna bör kunna dra nytta av särskilda stödåtgärder.

3.2.1. Man bör säkerställa de grundläggande offentliga tjänsterna som skall garantera de små och medelstora öföretagen och de slutliga konsumenterna god tillgång till energi, vatten, bränsle, transporter, innovationer osv. till samma kostnad som man på fastlandet uppnår genom konkurrens mellan större enheter. I syfte att uppnå jämvikt kan man använda sig av alltifrån nationella utjämningssystem till kompensationssystem som anpassas till de olika tjänsterna och områdena. Åtgärderna till förmån för de små och medelstora företagen i öregionerna faller inom området för ekonomisk och social sammanhållning, och insatser bör göras i ljuset av kommissionens senaste beslut i samband med fördragen och toppmötet i Nice. Undantag från den gemenskapsrättsliga statusen (små undantag för små marknader) bör genomföras. Det får inte leda till att man snedvrider konkurrensen utan skall tvärtom göra den möjlig och rättvis.

3.3. De allra flesta öföretag är mycket små och geografiskt isolerade, vilket innebär att de – trots Internets utveckling – inte har tillgång till den information och service som krävs för att de skall kunna utvecklas i enlighet med de ständigt förändrade marknadsförhållandena och upprätthålla den konkurrensställning som är nödvändig för att överleva. De lokala marknaderna är små och det är svårt att få tillträde till den större inre marknaden, vilket bidrar till att företagsverksamheten försvagas. Det finns problem såväl när det gäller yrkeskompetens och anpassning till kvalitets- och säkerhetskrav som när det gäller marknadsföring och till och med export.

3.4. På den lokala marknaden måste producenterna i unionens öregioner visa sig konkurrenskraftiga i förhållande till de europeiska producenterna, som i mycket större utsträckning kan dra nytta av stordriftsfördelar. Över en viss tröskelnivå – som varierar beroende på vilka varor det gäller – räcker inte transportkostnaderna för att uppväga skillnaderna i produktionskostnader. Det är därför vanligt att livsmedel från jordbruket som importeras från Europa slår ut även de vanligaste lokala produkterna i butikshyllorna.

3.4.1. På marknaden i närområdet måste företagen i unionens öregioner inte bara försöka sälja varor och tjänster som produceras till europeiska sociala kostnader och lönekostnader, utan även övervinna tulltaxor och andra handelshinder som ofta åläggs dem av tredje land. Allt detta sker på områden som regleras av WTO och AVS-länderna, vilka kan konstatera att EU stöder produktionen i tredje land.

3.4.2. Slutligen är producenterna i unionens öregioner föga konkurrenskraftiga på den europeiska marknaden. Antingen konfronteras de med sina grannars varor, som är mycket billigare på grund av lägre löner och sociala kostnader eller högre produktionsnivåer, eller så konfronteras de med etablerade producenter på det europeiska fastlandet som inte har några transportproblem och vars närmarknad är oändligt mycket större. Man bör lagstifta om ersättningen till de små och medelstora företagen i unionens öregioner, och de bör utgöra ett undantag till gemenskapens bestämmelser.

3.5. Sammanfattningsvis erfordras en kreativ insats för att inrätta effektiva stödsystem och särskilda åtgärder för att främja öföretagen. Det kommer också att medföra kostnader som inte kan finansieras på egen hand av öarnas ekonomier eller regionala förvaltningar.

4. **Tillgång till privat finansiering**

4.1. De små och medelstora företagens tillgång till finansiering i allmänhet och banklån i synnerhet är frågor som sysselsätter centralbankerna, EU:s institutioner och diverse konsulter. På en kreditmarknad som helt styrs av utbudssidan är de små öföretagen utestängda från de öppna och globaliserade finansmarknaderna och har fortfarande svårt att få tillgång till det kapital som krävs för att genomföra sina tillväxt- och investeringsstrategier. Möjligheterna att tillgodose de långsiktiga resursbehoven är dock inte det enda problemet för dessa företag.

4.2. Den logik som styr bankernas riskanalys bör undvikas, och det är viktigt att i stället vidta åtgärder som syftar till att minska bankernas riskrelaterade kostnader och att ge lånegarantier åt ungdomar som startar egna företag. På öarna, där företagskulturen är svagare än på fastlandet är det viktigt att göra ungdomarna dynamiska och att stödja utvecklingen av företagaranda och kreativitet, i syfte att förhindra att ungdomarna lämnar ön samt att förmå dem som lämnat ön att återvända.

4.3. Det finns ett påtagligt behov av information. I en ekonomi som präglas av en stor mångfald aktörer, som är alldeles för många för att man skall kunna göra en bedömning av antalet anställda, den årliga balansomslutningen eller omsättningen, är det viktigt att arbeta med instrument som tagits fram just för att analysera de små och medelstora öföretagens ekonomiska bärkraft. Tillämpningen av de bästa metoderna för olika typer av produktion bör göra det möjligt att beakta den mångfald som är typisk för små och medelstora öföretag, genom att man tar hänsyn till de särdrag som kännetecknar den marknad på vilken dessa företag är verksamma samt deras olika strategier, organisationsmodeller, tillverkningsstrukturer och finansiella strukturer.

4.4. Ekonomiska och sociala kommittén bör främja och bidra till ett förfarande för bedömning av de små och medelstora företagens möjligheter att få tillgång till kapital, som skall användas internt av banker och företag men även externt av leverantörer, offentliga organ och kommissionen.

5. **Särskild utvecklingshjälp**

5.1. Ekonomiska och sociala kommittén anser att man bör hjälpa de små och medelstora öföretagen på två sätt: att bevara och modernisera de små och medelstora öföretagens strukturer, att främja och ge drivkraft åt små och medelstora öföretag.

5.2. *Att bevara och modernisera de små och medelstora öföretagens strukturer*

5.2.1. Kommittén anser att man bör hjälpa de små och medelstora företagen att bevara de sociala nätverken på öarna samt slå vakt om sysselsättningen. Detta mål bör utformas och anpassas för olika kategorier av öar och branscher. Man bör särskilt uppmärksamma ”traditionella” företag som producerar kvalitetsprodukter som faller utanför fastställda normer, men som tillverkas för den lokala marknaden (livsmedel, kulturella produkter m.m.).

5.2.2. I linje med de studier som genomförts av kommissionen är det viktigt att fastställa de små och medelstora öföretagens verkliga behov. Om man konkret genomför rekommendationerna i Europeiska stadgan för småföretag och verkar för en bättre samverkan med företagarna blir det lättare att fastställa dessa behov ([1]).

([1]) Kommitténs yttrande om ”Europeiska stadgan för små och medelstora företag”, EGT C 204, 18.7.2000, s. 57.

5.2.3. Många gemenskapsprogram vänder sig till små och medelstora företag i detta hänseende. Det är viktigt att se till att de små och medelstora öföretagen inte hamnar vid sidan om gemenskapsprogrammens omfattande verksamhet på fastlandet.

5.2.4. Kommittén understryker behovet av att framför allt förstärka utbildningen på samtliga nivåer: grundutbildning, yrkesutbildning, fortbildning, lärlingsutbildning m.m. För mikroföretagen på öarna bör detta gälla både företagens chefer och anställda. Förutom att inrätta utbildningscentrum eller förstärka befintliga program, bör man stödja en aktiv strategi för utbyte av utbildad personal.

5.3. *Att främja och ge drivkraft åt små och medelstora öföretag*

5.3.1. Kommittén anser att man samtidigt bör genomföra pilotprojekt som är anpassade till de särskilda marknadsförhållanden som råder på öarna. De särskilda utvecklingsstrategier som finns bör beaktas, och såväl den offentliga förvaltningen som privata företag bör inbegripas. Pilotprojekten bör inriktas på den ekonomiska verksamhet som bedrivs i en specifik lokal ekonomi, i syfte att göra det möjligt för de små och medelstora öföretagen att dels utveckla denna marknad, dels starta verksamhet som riktar sig till marknader utanför den egna ön.

5.3.2. Kommittén vill särskilt framhålla behovet av att det inrättas strukturer för stöd till mikroföretag och mycket små företag med färre än 50 anställda. Sådana förmedlingsstrukturer bör ges omfattande stöd, så att hänsyn kan tas till de små öföretagens löpande behov. De kan också bli en strategisk komponent i en sammanhängande politik i syfte att skapa ett företagarnätverk på öarna. En prioriterad fråga i detta sammanhang är att tillhandahålla kompletterande tjänster samt följa upp projekt som fått stöd genom särskilda kvalitetsråd. Genom att anställda fast personal inom dessa strukturer kan man tillgodose behoven av

— assistans i samband med uppföljningen och förvaltningen av gemenskapsprogrammen,

— teknikförmedling och miljösäkerhet,

— kompletterande tjänster i samband med att man förbereder eller följer upp olika låneärenden,

— kvalitets- och säkerhetskontroll.

5.3.3. Kommittén vill också framhålla behovet av att främja och stärka samtliga nätverk som knyter samman mikro- och småföretag på öarna – med utgångspunkt i dessa företags behov – i syfte att få till stånd ett utbyte av lyckade lösningar avseende förvaltning och kommunikation.

5.3.4. Kommittén föreslår år 2005 som de Europeiska öarnas år. Kommissionen skulle då kunna utvärdera resultaten av de åtgärder som redan vidtagits till förmån för öregionerna samt anta en ambitiösare politik i samband med reformen av strukturfonderna och regionalpolitiken.

6. **Mot en integrerad politik för alla öar i EU**

6.1. Kommittén vill fästa kommissionens och rådets uppmärksamhet på att det parallellt med en utveckling av insatserna för små och medelstora företag krävs en integrerad politik som gör det möjligt att vidta särskilda stödåtgärder på öarna och i öregionerna i de yttersta randområdena. Tre åtgärder verkar kunna uppfylla de allmänna mål som bör fastställas för den branschinriktade politiken.

6.2. Kommittén anser att betydelsen av artikel 158 i fördraget bör klargöras, så att den återspeglar andan i förklaring nr 30 som fogats till fördraget och slutsatserna från Europeiska rådet i Nice. Denna artikel bör stärkas genom särskilda hänvisningar till principen om territoriell sammanhållning och till olika geografiska områden som konfronteras med varaktiga strukturproblem, t.ex. öregioner, regioner med låg befolkningstäthet och bergsregioner med samma nackdelar. I ”Första lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen” [1] erinras om ”betydelsen av de regioner i gemenskapen som utgörs av bergs- och kustområden, öar och ögrupper”.

6.2.1. Kommittén hoppas på översynen av strukturfonderna från och med 2006 och införandet av ett särskilt finansiellt styrinstrument för områden som inte är mål 1-regioner men som har ständiga geografiska och demografiska problem, särskilt öar. Ett sådant finansiellt styrinstrument skulle bl.a. kunna finansiera en del av kostnaderna för fast eller rörlig transportinfrastruktur samt stärka de nätverk av vilka öarna är beroende (energi, vatten, avlopp m.m.) [2].

6.2.2. Ett sådant styrinstrument skulle medföra ett mervärde för gemenskapen genom de förbättrade möjligheterna att utvärdera förfarandenas effektivitet och även innebära ett stöd för utbyte mellan regioner i syfte att dra nytta av olika positiva erfarenheter vid utarbetande av projekt, benchmarking m.m.

6.3. På grundval av förslagen i vitboken om styrelseformerna i EU bör öarna få ett större erkännande. Kommissionen bör systematiskt tillämpa en övergripande strategi för samtliga enheter eller inrätta ett generaldirektorat för att få en överblick och åstadkomma en integrerad förvaltning av den politik som rör och påverkar öarna.

6.4. Kommittén anser att ett sådant integrerat tillvägagångssätt som förstärks genom nationella mekanismer för samråd med medlemsstaterna före införandet av ny lagstiftning som rör öarna skulle möjliggöra ett verkligt samarbete mellan öregionerna, medlemsstaterna och kommissionen.

[1] KOM(2002) 46 slutlig, s. 16.

[2] Kommitténs yttrande om ”Transeuropeiska transportnät och öregionerna”.

Bryssel den 25 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Skattekonkurrensen och dess effekter på företagens konkurrenskraft”

(2002/C 149/16)

Den 28 februari 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Skattekonkurrensen och dess effekter på företagens konkurrenskraft”.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 februari 2002 med stor majoritet och fyra nedlagda röster. Föredragande var Peter Morgan.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 25 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 90 röster för, 3 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. **Inledning**

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén har beslutat att utarbeta ett yttrande på eget initiativ om skattekonkurrens och företagens konkurrenskraft. Det finns goda skäl till detta beslut. Ett utbrett missbruk av skattereglerna har kunnat konstateras. Men som ett resultat av initiativ som nyligen tagits på såväl EU-nivå som internationellt är denna frågas många aspekter nu föremål för granskning. I detta yttrande kommer vi att definiera dessa aspekter och presentera en lägesrapport om de åtgärder som vidtagits.

1.2. Med ”företagens konkurrenskraft” avser vi ett företags förmåga att överleva och utvecklas i en miljö där marknadskrafterna ständigt förändras samtidigt som företaget uppfyller sina skyldigheter mot aktieägare, anställda, kunder och leverantörer.

1.3. Bland de många olika marknadskrafter som kan utgöra såväl möjligheter som hot för företagen kan följande faktorer nämnas:

— Ändrade konsumentvanor.

— Konkurrenternas försprång.

— Konjunktursvängningar.

— Följderna av inre marknaden.

— Globaliseringens följder.

1.4. Hela skalan av olika typer av verksamhet, åtgärder och insatser från regeringshåll på många olika områden utgör också faktorer som kan påverka företagens konkurrenskraft. Typiska sådana faktorer är sociala avgifter för de anställda och socialförsäkringssystemen, miljöskatter och miljölagstiftning, konsumentlagstiftning, transportinfrastrukturen, arbetskraftens kompetens, utbildning, sjukvård och vilka internationella överenskommelser som finns. Den mest direkta faktorn är dock den skattebas och skattesats som gäller för företagen.

1.5. Med förleden ”skatte-” i begreppet skattekonkurrens syftar vi på skatterna i den nationella statsbudgeten i länder såväl inom som utanför EU, med andra ord landets system av skatteintäkter och offentliga utgifter. ”Skattekonkurrens” kan uppstå på två olika sätt. Dels kan den allmänna skattesituationen i ett land göra landet attraktivare för företagsverksamhet. I detta fall utgör den skattebas och skattesats som gäller för företagsbeskattningen ofta den avgörande faktorn. Dels kan ett land, oavsett vilken skattepolitik man bedriver, tillämpa olika typer av undantag i syfte att attrahera och hålla kvar företagsverksamhet i landet. Detta betecknas som skadlig skattekonkurrens. Sådana lockbeten kan även anta formen av statligt stöd.

1.6. Ett företags val av lokaliseringsort för att uppnå största möjliga konkurrensfördelar görs inte nödvändigtvis – och definitivt inte enbart – utifrån den skattemässiga situationen. Olika faktorer spelar större eller mindre roll för olika företag inom olika branscher.

1.7. I vår översikt över aktuella initiativ på EU-nivå och i ett internationellt perspektiv har vi undersökt följande:

— Prioriteringarna i EU:s skattepolitik.

— Europeiska kommissionens undersökning av företagsbeskattning.

— EU:s uppförandekod för att förhindra skadlig skattekonkurrens.

— EU-initiativ för att förhindra skadligt statsstöd.

— OECD-initiativ.

2. **Utvärdering av de initiativ som tagits**

2.1. *Prioriteringar i EU:s skattepolitik*

2.1.1. Den 23 maj 2001 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om ”Skattepolitiken i Europeiska unionen – Prioriteringar för de kommande åren”. Ekonomiska och sociala kommittén har lagt fram ett yttrande [1] om detta meddelande. Kommissionen ger i sitt meddelande inblick i problematiken kring skattekonkurrensfrågan. Meddelandet diskuteras även under punkt 4.1 nedan.

2.1.1.1. I punkt 3.2.1 hänvisas till de internationella ramarna: ”Det övergripande målet för de stora världsekonomierna, inklusive EU:s medlemsstater, har varit att sträva efter ett skatteklimat som gynnar fri och rättvis konkurrens och som bidrar till affärsverksamhet över nationsgränserna, men som samtidigt inte försvagar de nationella skattebaserna. Arbetet inom OECD och, genom skattepaketet, inom EU för att förhindra skadlig skattekonkurrens har under de senaste åren givit ett väsentligt bidrag i detta sammanhang.”

2.1.1.2. I punkt 1 behandlas skadlig skattekonkurrens: ”Ansträngningarna att genom uppförandekoden för företagsbeskattning begränsa skadlig skattekonkurrens och förslagen om skatt på inkomster från sparande kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna att förstärka sina skattebaser, vilket ger utrymme för att sänka den höga genomsnittliga skatten på arbete. Det är därför viktigt att gemenskapen ser till att de olika inslagen i skattepaketet förverkligas.”

2.1.1.3. I punkt 2.1 diskuteras alternativen för nationell skattepolitik: ”Den politiska dialogen i EU har främjat ett integrerat angreppssätt med större medvetenhet om möjligheterna och begränsningarna på skatteområdet. Skattesänkningar bör koncentreras till områden där de får positiva effekter på utbudssidan och åtföljas av reformer av bidragssystemen i syfte att öka tillväxtpotential och sysselsättning. Behovet att minska skattetrycket på arbete och lönebikostnaderna, särskilt när det gäller relativt outbildad och lågavlönad arbetskraft, har betonats.”

Denna fråga tas även upp i punkt 2.4: ”Även nivån på de offentliga utgifterna är något som de olika medlemsstaterna själva skall besluta om, så länge dessa utgifter finansieras av inkomster på ett sådant sätt att budgeten är i balans eller uppvisar ett överskott.”

2.2. *EU:s undersökning av företagsbeskattning*

2.2.1. Kommissionens undersökning av företagsbeskattningen offentliggjordes den 23 oktober 2001 i form av ett meddelande (KOM(2001) 582) och ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SEK(2001) 1681). EESK kommer att behandla dessa dokument i ett separat yttrande. Undersökningen diskuteras även under punkt 4.2 nedan.

2.2.2. Kommissionen [2] noterar att resultaten från 1999 års kvantitativa analys visar att ”det finns en stor variation i det effektiva skattetryck som investerare hemmahörande i olika medlemsstater i EU drabbas av, samt i det sätt på vilket varje land behandlar investeringar i eller från andra länder (...). Skillnaderna i de inhemska effektiva bolagsskattesatserna är omkring 37 procentenheter när det gäller marginalinvesteringar (mellan 4,1 % och 33,2 %) och omkring 30 procentenheter när det gäller mer lönsamma investeringar (mellan 10,5 % och 39,7 %). (...) Över hela skalan av inhemska och gränsöverskridande indikatorer finns det en anmärkningsvärd överensstämmelse när det gäller medlemsstaternas relativa ställning, särskilt i den övre och undre delen av intervallet.”

2.2.3. ”Dessa stora skillnader kan påverka den internationella konkurrenskraften för EU-företag som är belägna i olika medlemsstater och utgör incitament för företagen att välja den från skattesynpunkt mest gynnsamma geografiska placeringen för sina investeringar, vilket kanske inte är den mest effektiva geografiska placeringen om man bortser från skatterna. Om detta är fallet kan skillnader i företagsbeskattningens effektiva nivåer tyda på en ineffektiv fördelning av resurser och därmed välfärdskostnader. I den här undersökningen har det inte gjorts några försök att kvantifiera storleken på den eventuella effektivitetsförlust eller välfärdskostnad som kan hänga samman med de befintliga skillnaderna i de effektiva bolagsskattesatserna i Europeiska unionen. Storleken på skatteskillnaderna och skattevariationerna förtjänar likväl att uppmärksammas även om en del yttre faktorer liksom olika legitima mål för skattepolitiken kan berättiga en viss avvikelse från målet att uppnå en neutral beskattning.”

2.2.4. Kommissionen överväger ett antal olika riktade lösningar för att få bukt med skattehindren [3], men påpekar att ”endast genom en konsoliderad bolagsskattebas för de multinationella företagens verksamhet i EU med hjälp av en enhetlig ram för företagsbeskattning kommer merparten av skattehindren för gränsöverskridande ekonomisk verksamhet på den inre marknaden att hanteras på ett systematiskt sätt. Företag med gränsöverskridande och internationell verksamhet inom EU bör i framtiden tillåtas att beräkna en koncerns intäkter med användning av en enda uppsättning regler,

[1] EGT C 36 av 6.2.2002.

[2] KOM(2001) 582 slutlig, s. 7.

[3] KOM(2001) 582 slutlig, s. 15.

upprätta konsoliderade räkenskaper för skatteändamål (och därigenom undanröja eventuella skatteeffekter av rent interna transaktioner inom koncerner).”

2.2.5. ”Det är viktigt att notera att detta angreppssätt inte strider mot medlemsstaternas behörighet att fastställa bolagsskattesatser. (...)”

2.2.6. ”Kommissionen anser därför att det endast är logiskt att dess politik rörande företagsbeskattning inriktas på en övergripande lösning på problemet med de befintliga gränsöverskridande skattehindren på den inre marknaden. (...) Kommissionen anser att det är nödvändigt att säkerställa en konsoliderad bolagsskattebas för företagens verksamhet i EU, utveckla en lämplig fördelningsmekanism som kan godtas av alla deltagare, och att medlemsstaterna beslutar om de nationella bolagsskattesatser som skall tillämpas” [1]. I den studie som gjorts av kommissionens avdelningar analyseras olika tillvägagångssätt och tekniska lösningar.

2.3. *Uppförandekod*

2.3.1. Uppförandekodgruppen för företagsbeskattning (Primarologruppen) lade fram sin rapport den 29 november 1999. Vid sitt sammanträde den 28 februari 2000 tog rådet inte ställning till innehållet i denna rapport.

2.3.2. I tredje stycket i rapporten återfinns följande definition av skadliga åtgärder: ”A. Utan att det påverkar medlemsstaternas och gemenskapens respektive behörighet avser denna uppförandekod på företagsbeskattningens område de åtgärder som har, eller kan få, betydande inverkan på var inom gemenskapen ekonomisk verksamhet förläggs. Ekonomisk verksamhet omfattar här även all verksamhet som utförs inom en företagsgrupp.

De skatteåtgärder som avses i koden innefattar både bestämmelser i lagar eller andra författningar och administrativ praxis.

B. Inom det tillämpningsområde som anges i punkt A skall skatteåtgärder som innebär en påtagligt lägre effektiv beskattningsnivå, inbegripet nollbeskattning, än de som normalt tillämpas i medlemsstaten i fråga, anses vara potentiellt skadliga och följaktligen omfattas av denna kod.

En sådan beskattningsnivå kan vara en följd av den nominella skattesatsen, beskattningsunderlaget eller andra relevanta faktorer.

Vid bedömningen av om dessa åtgärder är skadliga bör det bland annat tas hänsyn till

1. om förmånerna beviljas endast dem som inte är bosatta i medlemsstaten i fråga eller beviljas beträffande transaktioner med personer som inte är bosatta där, eller

2. om förmånerna är fullständigt avgränsade från den inhemska ekonomin så att de inte påverkar det nationella beskattningsunderlaget, eller

3. om förmånerna beviljas även om det inte förekommer någon egentlig ekonomisk verksamhet eller egentlig ekonomisk närvaro i den medlemsstat som erbjuder dessa skatteförmåner, eller

4. om reglerna för beräkning av vinsten från en verksamhet inom en multinationell företagsgrupp avviker från internationellt allmänt vedertagna principer, särskilt de regler som godkänts av OECD, eller

5. om det inte finns några möjligheter till insyn i skatteåtgärderna, inbegripet om lagstiftningen tillämpas mindre strikt och utan insyn på administrativ nivå.”

2.3.3. I fjärde stycket i rapporten föreslås följande för att förhindra missbruk av skattereglerna: ”Medlemsstaterna åtar sig att inte införa nya skatteåtgärder som är skadliga enligt denna kod. Medlemsstaterna skall därför respektera de principer som ligger till grund för koden när de utformar sin framtida politik (...)”.

2.3.4. I femte stycket diskuteras de specifika villkor som gäller för öar och avhängiga områden: ”Om skatteåtgärderna används för att stödja den ekonomiska utvecklingen i bestämda regioner, skall det bedömas om åtgärderna är proportionerliga och ändamålsenliga för det avsedda målet. Inom ramen för denna bedömning kommer särskild uppmärksamhet att ägnas åt de speciella omständigheterna och svårigheterna i regionerna i de yttersta randområdena och på mindre öar, utan att helheten och enhetligheten i gemenskapens rättsordning skadas, inbegripet den inre marknaden och de gemensamma politikområdena.

(...) [D]e medlemsstater som har beroende eller associerade territorier eller som har särskilt ansvar eller befogenheter i skattehänseende på andra territorier skall åta sig att inom ramen för sina konstitutionella bestämmelser säkerställa att principerna tillämpas på dessa territorier.”

2.3.5. I rapporten delas skadliga åtgärder in i följande kategorier:

a) Finansiella tjänster, koncernfinansiering och royaltybetalningar.

b) Försäkrings-, återförsäkrings- och kapitalförsäkringsföretag.

c) Tjänster internt inom en företagsgrupp.

d) Holdingbolag.

[1] KOM(2001) 582 slutlig, s. 17.

e) Undantagna företag och offshoreföretag.

f) Övriga.

Totalt har nästan 300 åtgärder identifierats och klassificerats som antingen acceptabla eller skadliga och därmed oacceptabla. Det råder bred enighet om 66 skadliga åtgärder som bör avvecklas fram till år 2003, och en rapport lades också fram inför rådsmötet (Ekofin) den 4 december, som dock inte resulterat i några entydiga slutsatser. Rådet bad arbetsgruppen fortsätta med sitt arbete i enlighet med den tidsplan som satts upp för det skattepolitiska paketet.

2.4. *EU–åtgärder mot statligt stöd*

2.4.1. Mario Monti, kommissionsledamot med ansvar för konkurrensfrågor, gjorde nyligen följande uttalande ([1]): ”Framsteg görs, men det finns detta oaktat fortfarande utrymme för att ytterligare minska stöden. Kommissionen ger därför medlemsstaterna starkt stöd i deras ansträngningar att i linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Stockholm våren 2001 minska de statliga stödens totala omfattning. Medlemsstaterna bör fortsätta att göra sitt yttersta för att noggrant ompröva sina utgifter för statligt stöd. Varje enstaka stödminskning minskar tydligt snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden och ökar den Ekonomiska och monetära unionens fördelar. När det gäller kommissionens roll kommer jag att prioritera upprätthållandet av en strikt övervakning av statligt stöd.”

2.4.2. ”De 28 miljarder euro som betalats ut i stöd inom (...) [tillverkningssektorn] är en minskning jämfört med de 36 miljarder euro som utbetalades under den föregående rapportperioden 1995 till 1997, men den totala minskningen avspeglar inte utvecklingen i alla medlemsstater och sammanhänger fortfarande huvudsakligen med utvecklingen i Italien och Tyskland. Det statliga stödet minskade betydligt i båda medlemsstaterna. Stödnivåerna inom tillverkningsindustrin sjönk också i Belgien, Grekland, Spanien, Luxemburg, Nederländerna och Förenade kungariket, men detta uppvägdes av ökningar i andra medlemsstater.”

2.4.3. ”Betydande skillnader kvarstår mellan de enskilda medlemsstaterna. Stödnivåerna i förhållande till förädlingsvärdet är högst i Grekland och lägst i Förenade kungariket och Portugal. En jämförelse visar att statligt stöd som procent av förädlingsvärdet är mer än sju gånger högre [i Grekland] än i Förenade kungariket. Medlemsstater som exempelvis Sverige, Nederländerna, Förenade kungariket och Portugal har bibehållit sina låga stödnivåer medan Italien, Tyskland och Spanien snabbt minskar sina stödnivåer.”

2.4.4. I juli 2001 meddelade kommissionen att man håller på att vidta åtgärder som syftar till följande:

a) Ökad insyn med hjälp av resultattavlan för statligt stöd.

b) Övervakning av reglerna för kontroll av statligt stöd.

c) Effektiv kontroll av statligt stöd i kandidatländerna.

d) Snabbare återbetalning av olagligt stöd. Särskild vikt kommer att läggas vid att påskynda förfarandena vid återkrav av stöd som av kommissionen förklarats oförenligt med gemenskapens regler för statligt stöd.

2.4.5. Den 11 juli 2001 inledde kommissionär Mario Monti en omfattande granskning av systemen för företagsbeskattning. Granskningen omfattar elva system för företagsbeskattning i åtta medlemsstater samt sådana skatteförmåner i fyra andra medlemsstater som inte längre har något berättigande med hänvisning till de ekonomiska förändringar som ägt rum på EU:s inre marknad (se kommissionens pressmeddelande IP/01/982).

2.5. *OECD*

2.5.1. OECD har arbetat med frågan om skadlig skattekonkurrens på global nivå, särskilt förekomsten av så kallade skatteparadis, som resulterat i en lista med 35 sådana skatteparadis. Hittills har 28 områden vidtagit åtgärder och kommer att tas bort från OECD:s svarta lista. USA har ifrågasatt det etiska i att OECD framför synpunkter på suveräna staters inre angelägenheter. Sedan händelserna den 11 september 2001 har dock det politiska stödet för bekämpning av skattebedrägeri och penningtvätt ökat, och de så kallade skatteparadisen har blivit föremål för en alltmer ingående granskning.

2.5.2. Skatteparadisen har en frist till den 28 februari 2002 på sig för att besluta om de tänker samarbeta med OECD. För dem som inte gör det kan det bli aktuellt med sanktioner.

3. **Nationella skattesystem**

3.1. De nationella skattesystemens utformning har sin grund i de historiskt och kulturellt betingade val som gjorts av regeringar och medborgare.

3.2. Detta återspeglar regeringsmaktens roll i olika länder. Ett land väljer sin ekonomiska och sociala politik utifrån vetskapen att denna politik kommer ha en viss bestämd inverkan på de skattebestämmelser som måste införas.

3.3. Exempelvis kan de skattemässiga nackdelarna i högskatteländer kompenseras genom bättre offentlig infrastruktur eller högre yrkeskompetensnivå. Såväl värdlandet som de företag som har sin lokaliseringsort i detta land är fullt införstådda med sambandet mellan skattenivå och nivån på de offentliga utgifterna.

([1]) Kommissionens pressmeddelande med rubriken ”Statligt stöd – utvecklingen går åt rätt håll” av den 19 juli 2001 (IP/01/1033).

3.4. Slutsatserna av företagsbeskattningsundersökningen är att det är de nationella regeringarnas sak att bestämma hur hög företagsskatten skall vara.

4. **Företagens konkurrenskraft och beskattning**

4.1. Följande faktorer som påverkar företagens konkurrenskraft diskuteras i ett annat yttrande av EESK om ”Skattepolitiken i Europeiska unionen” (KOM(2001) 260).

4.1.1. Arbetskraftsomkostnaderna, dvs. lönebikostnaderna, är i vissa medlemsstater så höga att de kan avskräcka andra länder från att göra investeringar i landet i fråga.

4.1.2. Råmaterialkostnaderna kan utgöra en betydande del av de totala kostnaderna. För energikrävande industrier kan den effektiva skattesatsen för energi vara en viktig faktor.

4.1.3. Trots att EU har ett gemensamt mervärdesskattesystem förekommer det vissa variationer bland de skattesatser som tillämpas, och i en del medlemsstater tillämpas undantagsbestämmelser. De olika medlemsstaternas mervärdesskattesystem kan vara lockande eller avskräckande för nya företag, vilket framgår till exempel av den pågående diskussionen om mervärdesskatt och e–handel, i vilken man oroar sig för att företag utanför unionen med registreringsplikt i EU väljer ett land med låga mervärdesskattesatser.

4.1.4. Beskattningen av och avgifterna för arbete varierar i de olika medlemsstaterna och kan påverka företagets möjligheter att anställa den personal som företaget behöver.

4.1.5. De svårigheter som det innebär att överföra pensioner från en medlemsstat till en annan utgör ett hinder för arbetskraftens rörlighet, särskilt för chefer och specialister.

4.2. Bland annat följande frågor behandlades i den undersökning av företagsbeskattningen som kommissionen lade fram i oktober 2001.

4.2.1. Transferprissättning avser de avgifter som de enskilda delarna av en ekonomisk enhet uppbär för utbyte av varor och tjänster mellan varandra, till exempel inom ett multinationellt företag. Skiljedomskonventionen (Arbitration Convention) utgör ett redskap för att lösa tvister rörande transferprissättning inom EU.

4.2.2. Skattemyndigheterna i medlemsstaterna har rätt att beskatta ränte- och royaltybetalningar mellan två företag, vilket kan leda till dubbelbeskattning. Om så är fallet måste företagen tillämpa tidskrävande administrativa rutiner, och kan åsamkas utgifter innan skatten i fråga har återbetalats.

4.2.3. Gränsöverskridande förlustutjämning utgör en möjlighet för företag att kvitta förluster i andra länder, dvs. om ett företag lider förluster på en marknad kan det kompensera detta med vinster på en annan marknad. Det finns ingen mekanism för detta på inre marknaden. Detta innebär stora utgifter för företagen och kan avskräcka företag från att investera på en ny marknad som man inte har erfarenhet av.

4.2.4. Gränsöverskridande företagsintegration kan vara dyrt även på inre marknaden, vilket hindrar företagen från att omstrukturera sin verksamhet på bästa möjliga sätt. Problemen i detta sammanhang utgörs bland annat av beskattningen i de fall då skatter överförs till dotterbolag, att man bokföringsmässigt inte kan överföra förluster som uppkommit före omvandlingen till den nya företagsstrukturen samt skyldigheten att frigöra reserver som tidigare har kunnat dras av från företagets beskattningsbara vinster. Fusionsdirektivet från år 1990 förbättrade situationen i någon mån, men de hinder som kvarstår försätter EU-företagen i ett ofördelaktigt läge jämfört med företag utanför unionen som inleder helt ny affärsverksamhet i unionen (Greenfield operation).

4.2.5. Företagsbeskattningen varierar stort också mellan olika medlemsstater, både beträffande beskattningsunderlaget och företagsskattesatsen. Regeringarna bestämmer hur företag skall beskattas inom respektive lands jurisdiktion, och kan använda detta till exempel som ett redskap för att främja grundandet av nya företag eller för att locka till sig utländska investerare. I vissa fall kan företagen kvitta sina investeringar i samband med beskattningen genom att göra avdrag för anläggningstillgångar.

4.2.6. Utöver ovannämnda svårigheter för företag med multinationell affärsverksamhet stöter företag med verksamhet i andra medlemsstater än den där företaget har sitt hemvist ofta på administrativa svårigheter rörande skatteregler och sociala ramar som inte berör de nationella företagen. Dessa problem medför en snedvridning av konkurrenskraften.

4.3. Företag bör kunna utöva effektiv gränsöverskridande verksamhet inom EU, dvs. de bör kunna dra nytta av införandet av inre marknaden. Skillnaden i effektivitet mellan ett företag med multinationell verksamhet och ett som verkar i ett enda land utgör ett mått på de hinder som påverkar konkurrenskraften hos företag som verkar på inre marknaden.

4.4. De skattemässiga snedvridningarna mellan olika medlemsstater kan avlägsnas antingen på ett formellt eller informellt sätt. Undersökningen av företagsbeskattningen skapar möjlighet att åstadkomma stor formell samstämmighet mellan bolagsskattesystemen. Informellt kan samstämmighet mellan skattesatserna dock enbart uppnås genom att medlemsstaterna agerar i enlighet med detta.

5. **Slutsatser och ytterligare åtgärder**

5.1. Det kommer även i fortsättningen att vara medlemsstaterna som beslutar om företagsskattesatserna. Eftersom systemen skiljer sig från varandra kommer det följaktligen att råda dold konkurrens mellan dem. Situationen kommer att kvarstå, men kommissionens undersökning av företagsbeskattningen skapar möjlighet att avlägsna många motsättningar. I slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon uppmanades medlemsstaterna att öka konkurrenskraften hos sina skattesystem.

5.2. Man måste även åtgärda skadliga åtgärder som påverkar företagens lokaliseringsort. EESK uppmanar rådet att förbinda sig att göra en politisk uppföljning av de problem som behandlades i Primarolo-rapporten, eftersom dessa är avgörande för skattekonkurrensen. Det är dock viktigt att inte glömma överenskommelsen i Verona den 1 december 1997 ([1]) om en rad skatteåtgärder (”skattepaketet”), samt att man fastställt ett parallellt tidsschema ([2]) för det fortsatta arbetet som kommer att leda till att de viktigaste delarna i paketet genomförs. Utarbetandet av rapporten var ett stort steg framåt. Att inte agera nu skulle innebära två steg bakåt.

5.3. EESK finner de åtgärder som kommissionen nyligen vidtagit beträffande statligt stöd uppmuntrande. I sitt meddelande om skatteprioriteringarna antyder kommissionen att man i fråga om beskattning allmänt har för avsikt att väcka talan vid EG–domstolen mot de medlemsstater som bryter mot bestämmelserna. Kommittén uppmanar kommissionen att använda denna metod för att avskaffa olagligt statligt stöd.

5.4. EESK uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att säkerställa att OECD–studien slutförs på ett rättvist och värdigt sätt efter den 28 februari 2002 då tidsfristen löper ut.

5.5. För företagens del är det viktigast att det program som utformades i meddelandet om skatteprioriteringarna slutförs. Mervärdesskatt, pensioner och transferprissättning är några av de frågor som berörs.

5.6. Resultatet av den undersökning av företagsbeskattningen som offentliggjordes i oktober 2001 kommer att vara ytterst viktigt för konkurrenskraften hos företag med verksamhet inom unionen, även om man skall komma ihåg att det troligen även i fortsättningen är medlemsstaterna som ansvarar för företagsskattesatserna. Kommissionens tvådelade strategi är inriktad på omedelbar handling när det gäller riktade åtgärder och att inleda en bredare diskussion om generella övergripande åtgärder med målet att säkerställa att företagen i EU får en konsoliderad bolagsskattebas för sin verksamhet i EU.

5.7. Det finns många frågor, men skattedimensionen av stadgan för Europabolag måste prioriteras. Den fulla nyttan av att grunda ett Europabolag kan uppnås endast om redan existerande företag kan bilda en dylik helhet utan att ådra sig ytterligare skattekostnader för grundandet och om de kan undvika en del av de skattemässiga hinder som i dag finns för verksamhet i mer än en medlemsstat. Detta inte är fallet i dag, varför projektet kan komma att äventyras. Samtidigt bör genomförandet av stadgan för Europabolag inte leda till en ny skattesnedvridning gentemot företag som är registrerade i medlemsstaterna.

5.8. Även om skattereglerna och skattekonkurrensen på ett avgörande sätt bidrar till ett företags konkurrenskraft, är de avgörande faktorerna för konkurrenskraften vanligen inte skatterelaterade om inte skattereglerna är orimliga och skadliga. Skattereglerna är politiska och återspeglar samhällets val. Många av de marknadskrafter som påverkar företagens konkurrenskraft kan i själva verket inte kontrolleras. Företagen förväntar sig att politikerna övervakar att skattereglerna är förnuftiga och logiska samt att de förblir stabila över tiden.

([1]) Ekofinrådets slutsatser, EGT C 2, 6.1.1998.
([2]) Slutsatser från ordförandeskapet för Europeiska rådet i Santa Maria da Feira. Pressmeddelande (19/6/2000) nr 200/1/00.

Bryssel den 25 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring”

(KOM(2001) 672 slutlig)

(2002/C 149/17)

Den 21 januari 2002 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2002. Föredragande var Luis Miguel Pariza Castaños.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 25 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, en röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av meddelandet

1.1. I meddelandet behandlar kommissionen olika aspekter av att förebygga och bekämpa illegal invandring och föreslår åtgärder på olika områden som viseringspolitik, informationsutbyte, gränskontroll, polissamarbete, strafflagstiftning och återvändandepolitik.

1.2. Meddelandet innehåller ett kapitel om riktlinjer, mål och krav där kommissionen fastställer de centrala inslagen i den framtida politiken på detta område, och ett annat kapitel om en handlingsplan som anger vilka åtgärder som måste vidtas.

1.3. Kapitlet riktlinjer, mål och krav inleds med konstaterandet att den olagliga invandringen är mångfasetterad och komplex, och att det krävs djupgående kunskaper om dess orsaker, former, mönster och kanaler för att anpassa de planerade åtgärderna till de reella förhållandena.

1.3.1. Kampen mot illegal invandring måste enligt meddelandet föras utan att man försämrar möjligheterna för personer med internationellt skyddsbehov att komma in i medlemsstaterna. För att klara denna balansgång bör medlemsstaterna utforska möjligheten att snabbt erbjuda skydd så att flyktingar inte behöver invandra illegalt. Det skulle till exempel kunna innebära att fler asylansökningar görs från ursprungslandet och att man underlättar flyktingars ankomst till medlemsstaterna genom återflyttningsprogram.

1.3.2. Kampen mot illegal invandring kräver förebyggande åtgärder, bl.a. i form av forskning om dess orsaker, främjande av nya partnerskap med ursprungsländerna och informationskampanjer. Samarbetet med ursprungsländerna bör syfta till fred, politisk stabilitet, respekt för mänskliga rättigheter och en hållbar ekonomisk utveckling.

1.3.3. Brottslig verksamhet som är kopplad till illegala migrationsströmmar, t.ex. smuggling av och handel med människor, måste bekämpas och bestraffas på ett adekvat sätt, vilket kräver att medlemsstaterna harmoniserar sin strafflagstiftning. Det behövs också gemensamma normer när det gäller olagligt arbete, transportörers ansvar och bestämmelser om olaglig inresa och vistelse.

1.4. I kapitlet om handlingsplanen behandlas planerade åtgärder i fråga om viseringar, utbyte och analys av information, gränspassage, operativ och polisiär samordning, bestraffning av brottslig verksamhet och återvändande.

1.4.1. Viseringspolitikens betydelse för den illegala invandringen består i att viss illegal invandring sker via rätt gränspassager men med ogiltiga eller falska handlingar. Den nuvarande Schengen-viseringen är en handling av hög kvalitet som är svår att förfalska, men man måste i samarbete med EU:s konsulat förbättra möjligheterna att identifiera den person som har denna visering. Man bör överväga idén om att inrätta gemensamma viseringskontor som till lägre kostnader kan leda till bättre service och teknisk utrustning. Det måste också utformas ett europeiskt system för information om visering för att man förutom identifiering genom själva dokumentet skall kunna göra en ytterligare identifiering genom databasen.

1.4.2. Utbyte och analys av information är mycket viktigt för att få kunskap om och korrekt kunna bekämpa fenomenet illegal invandring. Det krävs en fördjupad analys av bl.a. orsaker och olika inresemetoder. Det kräver i sin tur att man moderniserar systemen för informationsutbyte och förverkligar förslaget om att inrätta ett europeiskt observationscentrum för migration. Kommissionen planerar också att inrätta ett tidigt varningssystem, eller ett permanent informationsnätverk, som gör det möjligt för varje medlemsstat att omedelbart förmedla information om illegala migrationsströmmar.

1.4.3. Bland de åtgärder som planeras i tredje land och transitländerna för illegal invandring finns skapandet av nätverk mellan sambandspersoner inom invandringsområdet och flygsektorn som skall samordna sina insatser från själva ursprungsländerna. Man har också för avsikt att utforma ett åtgärdspaket som omfattar ekonomiskt stöd till tredje land, t.ex. stöd till infrastruktur för asylsökande, informationskampanjer, utbildning av tjänstemän, expertmöten, förbättring av gränskontrollutrustning m.m. Informationskampanjerna skall syfta till att öka medvetenheten om riskerna i samband med illegal invandring och andra aspekter.

1.4.4. Bättre kontroll av EU:s gränser kräver att man bl.a. skapar en europeisk gränskontroll, utarbetar en utbildningsplan för tjänstemän vid gränskontrollen och inrättar gemensamma team. I framtiden planeras också en skola för en europeisk gränskontrollfunktion.

1.4.5. Ovannämnda förslag skulle sammantagna kunna utmynna i att det inrättas en gemensam europeisk teknisk stödbyrå. Den skulle innefatta europeiskt observationscentrum för migration, tidigt varningssystem, skola för europeisk gränskontroll samt systemhantering (SIS, Eurodac, europeiskt identifieringssystem för visering).

1.4.6. Europol bör få en mer framträdande roll när det gäller att spåra upp och avveckla kriminella nätverk och få större operativa befogenheter, framför allt när det gäller smuggling av och handel med människor.

1.4.7. Medlemsstaterna måste anpassa sin utlänningslagstiftning och strafflagstiftning för att effektivisera kampen mot dem som smugglar och handlar med människor. Smuggling definieras som verksamhet i samband med illegal gränspassering, medan människohandel innebär exploatering av en person. Åtgärderna mot människosmuggling fastställdes nyligen i ett direktiv, och det finns också ett rambeslut om kamp mot människohandel. Det krävs dock ytterligare lagförslag om ställningen för dem som drabbats av människohandel. Kommissionen skall lägga fram ett förslag om uppehållstillstånd för offer för människohandel som är beredda att samarbeta i utredningar och straffrättsliga förfaranden mot dem som har exploaterat dem.

1.4.8. Att invandrare utan uppehållstillstånd arbetar illegalt uppmuntrar illegala immigrationsströmmar och måste bekämpas med lämpliga påföljder, däribland att arbetsgivaren skall svara för kostnaderna för att sända tillbaka sina illegala arbetstagare. Medlemsstaterna bör se till att denna verksamhet inte betalar sig.

1.4.9. Även transportörerna har ett konkret ansvar. De skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att en utlänning har giltiga resehandlingar. Rådet har redan antagit ett direktiv om denna fråga, men det krävs ytterligare lagstiftning och ökad harmonisering.

1.4.10. Återvändandepolitiken är ett komplement till ovannämnda åtgärder. Frivilligt återvändande skall prioriteras. Medlemsstaterna måste samarbeta närmare och vidta fler gemensamma åtgärder för att lösa frågor om transit och återtagande. De återtagandeavtal som ingås måste alltid ta hänsyn till respekten för de mänskliga rättigheterna i ursprungslandet. Kommissionen skall utarbeta en grönbok om gemenskapens återvändandepolitik.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén vill inleda med en kommentar till den terminologi som används. Ordet ”olaglig/illegal” bör framför allt användas när man hänvisar till människosmuggling, människohandel eller exploatering av människor, vilket innebär att det är de som utför och tjänar på sådan verksamhet som är ”olagliga/illegala”. Uttrycket ”olaglig invandring”, däremot, kräver en viss precisering när man talar om personer som utvandrar. Även om det inte är lagligt att resa in i ett land utan giltiga handlingar och tillstånd så är dessa personer inga brottslingar. Den koppling som många medier gör mellan illegal invandring och brottslighet saknar verklighetsförankring och bidrar till att sprida rädsla och främlingsfientlighet bland befolkningen. Invandrare som saknar giltiga handlingar är inga brottslingar, även om deras ställning inte är legal.

2.2. Kommitténs första allmänna kommentar till meddelandet är att den med fasthet stöder kampen mot illegal invandring, särskilt i samband med människosmuggling och människohandel. Denna kriminella verksamhet har skapat en ny form av slaveri, en mycket omfattande illegal handel som bygger på miljontals människors lidande. Det är en av vår tids stora farsoter som måste bekämpas med rättstatens alla tillgängliga medel.

2.3. Kommittén ser positivt på kommissionens synpunkt att de personer som behöver internationellt skydd måste ha rätt att få det, och att kampen mot illegal invandring således inte får undergräva asylrätten. Kommittén anser emellertid att denna princip inte garanteras i tillräcklig utsträckning i detta meddelande, framför allt i fråga om transportörernas ansvar. Denna aspekt kommer att diskuteras i de särskilda kommentarerna.

2.4. ESK stöder kommissionens förslag om att utforma nya rättsliga instrument för att skärpa påföljderna för personer som smugglar eller handlar med människor. Det gäller också förslaget om att harmonisera strafflagstiftningen och utlänningslagstiftningen för att alla medlemsstater skall kunna agera med samma kraft på detta område.

2.5. EU-institutionerna och medlemsstaterna måste – vilket kommittén också påpekade i sitt yttrande om en ny europeisk invandringspolitik ([1]) – utforma nya rättsliga instrument och utöka sina politiska och administrativa insatser för att förhindra att olagligt arbete utförs av invandrare som uppehåller sig illegalt i EU. Detta krav framgår av meddelandets kommentarer om det olagliga arbetets ”attraktionseffekt”.

2.6. Kommissionen tar i meddelandet liten hänsyn till sin egen analys av den illegala invandringens orsaker i meddelandet om en invandringspolitik för gemenskapen ([2]). Kommissionen påpekade där att ett skäl till att den illegala invandringen hade ökat var bristen på lagliga kanaler för arbetskraftsinvandring. Trots att det finns behov av arbetskraft i vissa sektorer av den europeiska ekonomin är det ändå med nuvarande invandringspolitik mycket svårt att resa in i EU legalt. Detta är en av orsakerna till att migrationsströmmarna har styrts över till illegala kanaler, och man måste nu vidta åtgärder för att lösa situationen för de berörda personerna.

2.7. Eftersom den nuvarande restriktiva invandringspolitiken i hög grad är orsaken till att många personer i dag saknar ”papper” bör kommissionen och medlemsstaterna överväga att legalisera dessa personers ställning för att de skall kunna få ett lagligt anställningskontrakt.

2.8. Kommittén anser att en gemensam politik om olaglig invandring måste ses som ett nödvändigt komplement till den gemensamma invandringspolitiken. Rådet bör påskynda sitt arbete med att anta direktiven om familjeåterförening, ställning som varaktigt bosatt och villkoren för nya invandrares inresa och vistelse. Detta skulle kraftigt mildra problemet med illegal invandring.

3. **Särskilda kommentarer**

3.1. I analysen av orsakerna och i definitionen av målen för en gemensam politik i fråga om illegal invandring bör man lägga lika stor tyngdpunkt på två viktiga aspekter:

— Kampen mot smuggling av, handel med och illegal anställning av människor.

— Att öppna legala kanaler för migrationsströmmarna.

Dessa båda aspekter måste alltid betraktas tillsammans, även om den andra aspekten inte tas upp i detta meddelande eftersom Europeiska kommissionen för närvarande diskuterar den i andra förslag. Problemet med olaglig invandring är inte bara en polisiär och rättslig fråga.

3.2. *Olagligt arbete*

3.2.1. Kampen mot olagligt arbete måste förstärkas. Om olagligt arbete utförs av invandrare utan giltiga handlingar och bryter mot de lagstadgade arbetsvillkoren skall det betecknas som exploatering. Termen ”exploatering” används i meddelandet endast i samband med människohandel. Kommittén anser att den också bör användas med hänvisning till olagligt arbete under vissa omständigheter.

3.2.2. Avsaknaden av fungerande kanaler för laglig invandring medför att vissa företagare erbjuder arbete till invandrare som uppehåller sig illegalt i EU eftersom det inte finns några invandrare med giltiga handlingar tillgängliga.

3.2.3. En minoritet av arbetsgivarna drar fördel av deras olagliga ställning, exploaterar dem och erbjuder dem arbetsvillkor och löner som strider mot alla arbetsnormer och kollektivavtal. Det händer också att vissa arbetsgivare samarbetar med nätverk som smugglar människor.

3.2.4. Straffet för att exploatera arbetstagare får därför inte begränsa sig till böter: Medlemsstaterna måste göra lämpliga ändringar i sin strafflagstiftning.

3.2.5. Förslaget att alla ekonomiska vinster från brott i samband med illegal invandring skall förverkas får stöd av kommittén.

3.2.6. Arbetsmarknadens parter måste medverka till att bekämpa exploatering av invandrare som uppehåller sig illegalt och som utför illegalt arbete. Fackförbund och arbetsgivarorganisationer måste samarbeta med offentliga myndigheter för att stoppa exploateringen av dessa invandrare. Kommittén stöder kommissionens strävan att undanröja alla konkurrensfördelar som arbetsgivarna får genom illegalt arbete. Det framtida direktiv som kommissionen nämner kan bli ett rättsligt instrument som bidrar till att komma till rätta med detta problem.

([1]) EGT C 260, 17.9.2001 (föredragande: Luis Miguel Pariza Castaños).

([2]) Meddelande från kommissionen KOM(2000) 757 slutlig.

3.3. *Ersättning till offren för samarbete med rättsväsendet*

3.3.1. De personer som har exploaterats genom illegalt arbete bör få en förmånlig behandling. Invandrare som har arbetat illegalt måste, när det befinner sig i extrema situationer, betraktas som offer för exploatering. Det bör därför klargöras att de exploaterade invandrare som samarbetar med rättsväsendet i samband med utredningar av olagligt arbete där arbetstagarna exploaterats kan få giltigt uppehållstillstånd, på samma sätt som personer som utsatts för människohandel (punkt 4.7.2 i meddelandet).

3.3.2. ESK vill ge kommissionen en eloge för att den så snabbt har utarbetat ett lagförslag om uppehållstillstånd för offer för människohandel som är beredda att samarbeta i utredningar och straffrättsliga förfaranden mot dem som har exploaterat dem.

3.4. *Påföljder för transportörer*

3.4.1. Kommittén upprepar i detta yttrande sin synpunkt att transportörer inte bör bestraffas. Kommittén har i ett annat yttrande [1] påpekat att persontransportbolagen och deras anställda inte bör ha ansvaret för att analysera passagerarnas resehandlingar, eftersom det kan förhindra asylsökande som vill resa in på en medlemsstats territorium att utöva den asylrätt som är inskriven i internationella avtal. Ansvaret för att granska resehandlingar bör vila på specialiserade tjänstemän. Granskningen kan skötas av det nätverk av sambandspersoner som kommissionen föreslår skall inrättas i ursprungsländerna, men inte av transportföretagens personal.

3.4.2. För att precisera den föregående punkten vill vi påpeka att vi med transportörer i detta sammanhang avser persontransportföretag som fullt lagligt transporterar en person som har köpt en biljett. Det gäller således inte godstransportörer som medvetet transporterar personer illegalt, något som bör betraktas som människosmuggling.

3.5. *Legalisering av ställningen för personer som uppehåller sig illegalt i EU*

3.5.1. En annan viktig invändning från kommittén mot meddelandets innehåll gäller behandlingen av invandrare som uppehåller sig illegalt i EU. I meddelandet talas enbart om en återvändandepolitik; en sådan politik är visserligen nödvändig men kan inte vara det enda svaret på illegal invandring.

3.5.2. Kommissionen bör inom ramen för samordningen av politiken föreslå medlemsstaterna legaliseringsåtgärder för att undvika risken att illegal invandring betraktas som en bakdörr till legal invandring. Vid legalisering av ställningen för berörda personer måste man ta hänsyn till graden av etablering i samhället och på arbetsmarknaden.

3.6. *Samarbete om viseringspolitiken och gränskontroll*

3.6.1. Samarbetet med ursprungsländerna är centralt för att kanalisera migrationsströmmarna till legala inresesätt och förhindra olaglig invandring.

3.6.2. Vid utfärdande av visum och kontroll av yttre gränser måste medlemsstaterna samarbeta och uppfylla sina åtaganden. Man bör ta hänsyn till att EU:s yttre gränser under de kommande åren kommer att utsättas för ett starkt migrationstryck.

3.6.3. Det krävs samordning och informationsutbyte mellan sambandspersonerna för att genomföra denna gemensamma politik.

3.6.4. Kommittén stöder kommissionens förslag om att skapa en europeisk gränskontrollfunktion, med en gemensam standard och en harmoniserad utbildningsplan. På medellång sikt bör man planera för att inrätta en skola för gränskontroll. Gränskontrollerna bör utföras av tjänstemän som är specialiserade på människohandel och har gedigna fackkunskaper.

3.6.5. Det är mycket viktigt att stödja tredje land ekonomiskt i kampen mot människosmuggling och styrningen av migrationsströmmar till lagliga kanaler. I detta sammanhang krävs informationskampanjer för att förebygga illegal invandring. Arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället kan medverka i dessa kampanjer.

3.6.6. Det bör påpekas att man i första hand bör ge ekonomiskt stöd till kandidatländerna, som kommer att genomgå övergångsperioder innan den fria rörligheten för arbetstagarna träder i kraft. Dessutom kommer det att ställas krav på att dessa länder gör nya ansträngningar för att kontrollera gränserna och sin egen invandring.

3.7. *Kamp mot organiserad brottslighet*

3.7.1. Europol bör få en mer framträdande roll när det gäller att spåra upp och avveckla kriminella nätverk som smugglar människor. Europol bör få fler operativa befogenheter och artikel 30 i EU-fördraget bör tillämpas fullt ut. Det krävs en kraftansträngning för att spåra finansiella nätverk som har koppling till handel med och smuggling av människor.

[1] Yttrande om kommissionens meddelande om asyl, EGT C 260, 17.9.2001 (föredragande: Dario Mengozzi).

3.7.2. Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket bör få en utökad roll i kampen mot organiserad brottslighet, penningtvätt och nätverk som smugglar människor. Kommittén stöder konventionen om ömsesidig rättslig hjälp.

3.7.3. Kommittén stöder rådet och kommissionen i kampen mot smuggling av och handel med människor. Det behövs nya straffrättsliga bestämmelser för att skärpa straffen. Dessa brott bör falla inom det gemensamma polisiära och rättsliga område som EU håller på att utveckla för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet.

3.8. *Europeiskt observationscentrum för migration*

3.8.1. Den handlingsplan som kommissionen föreslår innehåller enligt kommittén positiva inslag. Det gäller särskilt målsättningen att inrätta dels ett europeiskt observationscentrum för migration som skall kontrollera både lagliga och olagliga migrationsströmmar och göra jämförande analyser, dels ett tidigt varningssystem i fråga om illegal invandring.

3.9. *Återvändandepolitik*

3.9.1. När det gäller politiken för återtagande och återvändande vill kommittén framhålla att man bör uppmuntra den frivilliga aspekten och ta största möjliga hänsyn till humanitära värden. EU:s medlemsstater bör inte ingå avtal för återtagande med länder som präglas av allvarlig politisk instabilitet och brist på respekt för de mänskliga rättigheterna. Kommittén kommer att analysera grönboken om gemenskapens återvändandepolitik mycket ingående.

4. **Avslutande kommentarer**

4.1. Kommittén välkomnar kommissionens strävan att det civila samhället skall bidra till att förebygga och bekämpa illegal invandring. Även Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kan bidra till att utarbeta den föreslagna handlingsplanen.

4.2. En gemensam politik för att bekämpa illegal invandring måste ta hänsyn till samtliga bakomliggande faktorer. Den får inte begränsas till enbart polisiära och rättsliga åtgärder, som utan tvivel är nödvändiga men som inte i sig kan minska den illegala invandringen.

4.3. Kommittén uppmanar rådet att gå snabbare fram och ta större ansvar när det gäller lagstiftningsarbetet på området för invandring och asyl. Den aktuella eftersläpningen i utarbetandet av de direktiv och förordningar som kommissionen föreslagit gör det svårt att styra migrationsflödena till lagliga kanaler.

Bryssel den 25 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Europeiska kommissionens vitbok: Nya insatser för Europas ungdom”

(KOM(2001) 681 slutlig)

(2002/C 149/18)

Den 17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att med beaktande av artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Europeiska kommissionens vitbok: Nya insatser för Europas ungdom”.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 april 2002. Föredragande var Jillian Hassett och medföredragande var José Isaías Rodríguez García-Caro och Mário David Soares.

Vid sin 390:e plenarsession den 24–25 april 2002 (sammanträdet den 25 april) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 72 röster för, en röst emot och en nedlagd röst.

1. Vitboken ”Nya insatser för Europas ungdom”

1.1. Kommittén välkomnar kommissionens vitbok ”Nya insatser för Europas ungdom” som lades fram den 21 november 2001. Kommittén stöder helt och fullt detta initiativ som kan skapa ny dynamik i hanteringen av de utmaningar som Europas ungdomar står inför. Kommittén anmodar kommissionen att snabbt utarbeta konkreta åtgärder och anslå de resurser som är nödvändiga för att åtgärderna skall kunna genomföras.

1.2. I november 2000 antog kommittén ett övergripande initiativyttrande inför den aviserade vitboken om ungdomspolitik från kommissionen. Med detta yttrande som utgångspunkt spelade kommittén en aktiv roll för att underlätta samrådsprocessen. I samarbete med Europeiska kommissionen och det europeiska ungdomsforumet sammankallade kommittén en hearing om ungdomspolitik med fler än 200 deltagare som företrädde ungdomsorganisationer, fackföreningar, arbetsgivare och andra organisationer som är aktiva på ungdomsområdet, från både EU och kandidatländerna. Hearingen resulterade i en mängd inlägg, även skriftliga ([1]), som offentliggjordes och som därefter fungerade som grundval för fortsatt engagemang i samrådet från kommitténs sida ([2]).

1.3. Kommittén fastställde sysselsättning för ungdom och social integration, utbildning och rörlighet, deltagande och det civila samhället som viktiga inslag i ungdomspolitiken ([3]). Det är således med viss oro som kommittén noterar att vitbokens prioriteringar har så begränsad räckvidd, och EESK anmodar därför kommissionen att sätta en förbättring av ungdomars sociala situation i centrum för alla kommande satsningar på ungdomspolitikområdet. Kommittén beklagar också att kandidatländernas deltagande inte alls berörs i vitboken.

2. Allmänna kommentarer om vitboken ”Nya insatser för Europas ungdom”

2.1. Kommissionen ger i vitboken förslag till EU:s medlemsstater och regioner om hur åtgärder inom ungdomspolitikens område kan genomföras i praktiken. I de innehållsrika bilagorna ges en sammanfattning av resultaten av samrådet och en översikt av den befintliga gemenskapspolitik och de befintliga gemenskapsprogram som är inriktade på eller har konsekvenser för ungdomar. I vitboken föreslås också en ny ram för europeiskt samarbete som innefattar följande två huvudaspekter:

— Tillämpning av den öppna samordningsmetoden på ungdomsområdet.

— Bättre beaktande av ungdomsfrågor i övrig politik.

2.2. Enligt kommissionen ledde samrådsprocessen fram till följande fyra huvudbudskap: Man bör ”öka ungdomars aktiva samhällsengagemang”, ”öka och i högre grad erkänna nytänkandet”, ”öka ungdomars oberoende” samt se ”Europeiska

([1]) Report on the Hearing on Youth Policy held in the European Economic and Social Committee (20 February 2001), http://europa.eu.int/comm/education/youth/ywp/civil.html.

([2]) Svenska ordförandeskapets seminarium om ungas villkor i Europa, Umeå, 16–17 mars 2001; Offentlig hearing om ungdomsfrågor, Europaparlamentets offentliga utfrågning om ungdomspolitiken, som organiserades av utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning och media och idrott i Bryssel den 24 april 2001; belgiska ordförandeskapet, Hebes dröm: seminarium i Gent, 26–28 november 2001; spanska ordförandeskapet: Europa och ungdomen – nya satsningar, Europeiskt ungdomsmöte, Murcia 9–12 mars 2002.

([3]) Initiativyttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Vitbok om ungdomspolitiken”, EGT C 116, 20.4.2001.

unionen som värdegemenskap". På grundval av dessa budskap har Europeiska kommissionen identifierat följande fyra prioriterade frågor där den öppna samordningsmetoden skall användas:

— Delaktighet.

— Information.

— Volontärtjänst för ungdomar.

— Bättre kunskaper om ungdomars situation.

2.3. På ytterligare fyra politikområden föreslår kommissionen att större hänsyn tas till ungdomsfrågor genom att politiken och de relevanta åtgärderna används på ett bättre sätt och genom tillämpning av de olika instrument som finns tillgängliga (t.ex. den öppna samordningsmetoden där den redan används och olika handlingsplaner). Dessa politikområden är:

— Utbildning, livslångt lärande och rörlighet.

— Sysselsättning.

— Social integrering.

— Ungdomar mot rasism och främlingsfientlighet.

2.4. Kommittén förstår åtagandet "Bättre beaktande av ungdomsfrågor i övrig politik" som ett sätt att integrera ungdomsfrågor i andra politikområden. I gemenskapspolitiken skall för närvarande både lika möjligheter och miljöfrågor redan integreras ([1]). Om detta förslag skall följas upp finns det ett tydligt behov av att kommissionen utnyttjar sin rätt att initiera politiska förslag och via ett meddelande föreslår en strategi för hur ungdomsfrågor kan beaktas på ett effektivt sätt inom andra politikområden (integrering av ungdomsfrågor).

2.5. De fyra prioriterade frågor där den öppna samordningsmetoden skall användas återspeglar dock en begränsad syn på vad "ungdomsområdet" innebär. Det är svårt att se de politiska konsekvenserna av dessa prioriterade frågor, och svårt att se vilket mervärde de kommer att lägga till den nationella och regionala ungdomspolitiken, som redan i mångt och mycket har större räckvidd.

2.6. Kommissionen föreslår att dessa fyra "ungdomsspecifika" prioriteringar behandlas genom den öppna samordningsmetoden. Förslaget att använda den öppna samordningsmetoden välkomnas visserligen, men de fastställda prioriteringarna och förslagen kan i stor utsträckning hanteras på ett relevant sätt genom stimulansåtgärder och rekommendationer baserade på fördragets artiklar 149 och 150. Dessa prioriteringar kan även ges långtgående uppmärksamhet i samband med verksamhet inom ramen för befintliga gemenskapsprogram och en informationsstrategi för unionen när det gäller ungdomsfrågor.

2.7. Sedan kommissionsledamot Viviane Reding aviserat en vitbok i november 1999 inleddes en mycket bred samrådsprocess med många olika teman. Processen har hanterats på ett förtjänstfullt sätt av kommissionen, som har uppvisat stor flexibilitet och vilja att anpassa processen efter den särskilda situationen inom ungdomsområdet i Europa. Kommittén vill därför ge en eloge till kommissionen och hoppas att detta öppna arbetssätt kommer att användas även i framtiden.

2.8. Det är dock viktigt att minnas att samrådet baserades på de teman som kommissionen hade föreslagit. I samrådet deltog aktivt ungdomar, ungdomsorganisationer, ungdomsforskare, det civila samhället samt politiska beslutsfattare och företrädare för förvaltningar på alla nivåer. I vitbokens bilaga återfinns resultatet av samrådet redovisat temavis ([2]) enligt den struktur som kommissionen ursprungligen själv beslutat.

— Delaktighet.

— Utbildning.

— Sysselsättning, yrkesutbildning och social integration.

— Välfärd, personligt oberoende och kultur.

— Gemensamma värderingar i Europa, rörlighet, förbindelserna med övriga världen.

([1]) "Meddelande från kommissionen – Att införliva jämställdheten mellan kvinnor och män i gemenskapens hela politik och i samtliga insatser", KOM(96) 67 slutlig. För närvarande har de kommissionens olika generaldirektorat ansvar för att integrera lika möjligheter inom sina politikområden. Arbetet sker under ledning av jämställdhetsgruppen inom kommissionen, med stöd från den avdelningsövergripande arbetsgruppen för jämställdhet.

([2]) Trots "kommissionens strävan att så troget som möjligt återge samrådets budskap till de europeiska beslutsfattarna" måste man också notera ansvarsfriskrivningen att kommissionen inte känner sig "bunden av de förslag som formulerats såsom de återges nedan". Europeiska kommissionens vitbok: Nya insatser för Europas ungdom, KOM(2001) 681 slutlig, s. 23.

2.9. Det tematiskt strukturerade samrådsförfarandet innebär förväntningar som stimulerade de olika aktörerna på ungdomsområdet att utarbeta värdefulla och specifika politiska förslag. Vitboken återspeglar dock inte resultaten av samrådet på ett tillfredsställande sätt, särskilt som det är svårt att se sambandet med de fyra ”ungdomsspecifika” prioriteringar som fastställs i vitboken. Dessa prioriteringar kan bara betraktas som ett första steg eftersom de endast delvis berör de frågor som samrådet behandlade.

3. **Metodik**

3.1. Kommissionen föreslår i sin vitbok ”Nya insatser för Europas ungdom” att den öppna samordningsmetoden skall användas på ungdomsområdet. Detta förslag saknar i stort sett föregångare i så måtto att initiativet inte formellt kom från Europeiska rådet, och att de åtgärder som föreslås inte läggs fram i syfte att främja centrala politiska gemenskapsmål. Den öppna samordningsmetoden har använts inom centrala politikområden som ekonomisk politik och sysselsättningspolitik, inklusive utbildningsaspekterna, och metoden formaliserades som metod för samordning av politiken på EU-nivå vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000. I slutsatserna från Lissabontoppmötet fastställs både metoden och dess användning i syfte att främja Europeiska unionens strategiska mål ([1]). I denna utformning har den öppna samordningsmetoden hittills använts för att främja samordningen av politiken, något som egentligen faller inom ramen för medlemsstaternas ansvar men som är av väsentlig betydelse om unionen skall kunna bli ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning” ([2]).

3.2. På senare tid har kommissionen i sin vitbok om styrelseformerna inom EU föreslagit att den öppna samordningsmetoden skulle kunna användas i sådana fall då den är lämplig för att uppnå fördragens mål och ”uppmuntra samarbete, utbyta goda erfarenheter och komma överens om gemensamma mål och riktlinjer för medlemsstaterna” ([3]). I vitboken om styrelseformer klargörs också de olika institutionernas roll när det gäller genomförandet av den öppna samordningsmetoden, och man betonar kommissionens roll som aktiv samordnare.

3.3. Den metodik som föreslås i vitboken om ungdomsfrågor måste anpassas om den skall kunna användas med framgång eftersom den inte återspeglar beskrivningen vare sig i slutsatserna från rådets möte i Lissabon eller i vitboken om styrelseformer. Den öppna samordningsmetoden måste ges en tydligare beskrivning på samma sätt som när det gällde den europeiska sysselsättningsstrategin eller processen för social integration. Det är nödvändigt att inte bara medlemsstaterna engageras utan att man utvecklar bindande system för att säkerställa deltagande från Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén samt (vilket är viktigast) de unga och deras organisationer, t.ex. Europeiska ungdomsforumet.

3.4. Den metodik som föreslås i vitboken kräver en hög grad av samordning och politisk förmåga inom kommissionen. Kommittén skulle vilja att denna ambitionsnivå kompletteras av tillräckliga resurser för det direktorat som handhar ungdomsfrågor. I detta avseende kan man notera att kommissionen ännu inte kunnat utforska alla de instrument som artiklarna 149 och 150 erbjuder. I synnerhet bör man använda kommissionens rekommendationer (artikel 149.4) för att utveckla samarbetet inom ungdomspolitiken på grundval av den gemenskapsmetod som kommer att åtfölja utvecklingen av den öppna samordningsmetoden.

3.5. Kommittén vill dessutom att dess egen roll klargörs ytterligare, liksom rollen för det civila samhällets organisationer (särskilt ungdomsorganisationernas roll) i samband med den öppna samordningsmetoden. Man bör minnas att det i stycke 38 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon anges att också de icke-statliga organisationerna skall spela en roll i den öppna samordningsmetoden ([4]).

3.6. Kommittén vill understryka vikten av att ungdomspolitikens mål utvecklas inom en tydligt fastställd ram där de olika institutionerna (särskilt kommissionen) kan axla sina respektive roller.

([1]) Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon den 23–24 mars 2000, punkt 37.

([2]) Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon den 23–24 mars 2000.

([3]) Vitbok om styrelseformer i EU (KOM(2001) 428 slutlig).

([4]) I punkt 38 i ordförandeskapets slutsatser från Lissabontoppmötet anges följande: ”En metod för benchmarking av bra lösningar för hantering av förändringar kommer att utarbetas av Europeiska kommissionen tillsammans med ett nätverk av olika leverantörer och användare, bl.a. arbetsmarknadens parter, företag och icke-statliga organisationer”.

4. **Det civila samhällets deltagande**

4.1. All politik som är inriktad på ungdomar måste kännetecknas av den fundamentala principen om ungdomars delaktighet, en princip som fastställts på europeisk och internationell nivå ([1]). Kommittén betonar den grundläggande principen att ungdomar och ungdomsorganisationer bör vara delaktiga i utformning och beslut när det gäller ungdomspolitik på lokal, regional och nationell nivå samt på EU-nivå ([2]). Kommittén välkomnar att kommissionen i vitboken lägger stor vikt vid att främja ungdomars delaktighet och skulle vilja att denna princip kommer till uttryck mer konsekvent i det föreslagna genomförandet av politiken.

4.2. EESK noterar att många av aktörerna i samrådet, särskilt ungdomarna, har uttryckt besvikelse inför bristen på ambition när det gäller de ungas sociala och ekonomiska situation ([3]). På grundval av sitt initiativyttrande och av resultaten av hearingen om ungdomsfrågor anordnad i samarbete med det civila samhället stöder kommittén de reservationer som framförts beträffande i vilken utsträckning vitboken faktiskt återspeglar de politiska utmaningar som formulerats.

4.3. Kommittén beklagar att kommissionen har försummat ett tillfälle att till fullo inse och erkänna det europeiska civila samhällets existens, utveckling och mångfald när det gäller ungdomsfrågor. Trots att i synnerhet många ungdomsorganisationer har tagit en mängd initiativ för att på olika nivåer och i olika faser bidra till vitboken finns det en tydlig brist när det gäller den hänsyn som tas till organisationernas bidrag och roll i processen. En följd av detta är att de åtgärder som föreslås i vitboken om ungdomsfrågor (i motsats till vad som var fallet i fråga om vitboken om EU:s styrelseformer) inte fullt ut säkerställer en meningsfull roll för det civila samhället och dess organisationer. Mot denna bakgrund noterar kommittén med besvikelse de otydliga uttalanden och förslag som gäller det europeiska ungdomsforumet, som tyder på missuppfattningar när det gäller funktionen och oberoendet hos det civila samhällets organisationer.

4.4. Om den europeiska integrationen skall gå framåt och om man vill överbrygga den allt större klyftan mellan EU och ungdomen krävs en konkretisering av tanken om EU-medborgarskap, vilket bekräftades vid Europeiska rådets möte i Laeken ([4]). I vitboken talar kommissionen om ”en brist på medborgarengagemang”, men utforskar inte helt och fullt den potential som finns i det civila samhällets organisationer, däribland ungdomsorganisationer, när det gäller ett aktivt medborgarskap ([5]). Kommittén upprepar därför att lämpligt stöd och erkännande måste ges, särskilt till internationella, icke-statliga ungdomsorganisationer, eftersom de har spelat en unik roll i arbetet med att engagera de unga direkt i det europeiska projektet ([6]).

5. **Från impuls till rörelse**

På grundval av den aktiva roll som kommittén har spelat i hela den process som har lett fram till offentliggörandet av vitboken vill kommittén framhålla följande:

5.1. Kommissionens vitbok är kvalitativt sett ett stort steg framåt när det gäller främjandet av europeiskt samarbete på ungdomsområdet.

5.2. EESK hoppas att det öppna arbetssättet när det gäller samråd och utformning av politiken inom ungdomsområdet kommer att fortsätta i det framtida arbetet med att utveckla ungdomspolitiken. Vitboken och processen som ledde fram till den har inneburit lovande steg på den vägen.

5.3. EESK rekommenderar kommissionen att använda ett mer omfattande arbetssätt baserat på mål, i linje med kommitténs förslag om en integrerad och sektorsövergripande ungdomspolitik, vid utarbetandet av politiken på ungdomsområdet.

5.4. EESK anmodar kommissionen att på nytt granska resultaten av samrådet och därefter ge en klarare definition av de frågor där den öppna samordningsmetoden används, samt offentliggöra ett meddelande där man anger hur ungdomsfrågorna faktiskt beaktas inom andra centrala politikområden.

([1]) FN:s deklaration om det internationella ungdomsåret 1985 ”Peace, Participation, Development”; FN-konventionen om barnets rättigheter från 1989, Den europeiska stadgan angående unga människors deltagande i kommunala och regionala angelägenheter utarbetad av Europarådets kommunalkongress (CLRAE) 1992, Rekommendationer från Europarådets ministerkommitté om ungdomars delaktighet, 1997; Resolution från rådet och ungdomsministrarna församlade i rådet av den 8 februari 1999 om ungdomars deltagande (1999/C42/01).

([2]) Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande (på eget initiativ) om vitboken om ungdomspolitik, EGT C 116, 20.4.2001.

([3]) Bland reaktionerna återfanns följande: Irlands nationella ungdomsråd: ”En försummad möjlighet att placera de unga i Europas centrum”, en första reaktion som innehöll åsikter från den grupp unga irländare som varit engagerade i samrådet inför vitboken; EFS – ungdomarnas reaktion på Europeiska kommissionens vitbok ”Ny satsning på den europeiska ungdomen”; svar från det europeiska ungdomsforumet, vitboken 0011-02. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande (på eget initiativ) om vitboken om ungdomspolitik, EGT C 116, 20.4.2001.

([4]) I Laekendeklarationen står följande: ”Hur kan man på nytt föra medborgarna, i första hand ungdomen, närmare det europeiska projektet och de europeiska institutionerna?”, ”Unionens framtid – Laekenförklaringen”, 15 december 2001.

([5]) Bidrag från Lynne Chisholm till den offentliga utfrågningen i ungdomsfrågor, Europaparlamentets utskott för kultur, ungdomsfrågor, utbildning och media och idrott, den 24 april 2001.

([6]) Europeiska unionen ger stöd till internationella icke-statliga ungdomsorganisationer genom budgetpost A3029 i Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Internationella icke-statliga ungdomsorganisationer är en allmän term som inbegriper samtliga ungdomsorganisationer, organisationer för unga yrkesarbetande, fackföreningarnas ungdomsorganisationer, politiska ungdomsförbund osv.

5.5. Kommittén anmodar kommissionen att regelbundet utarbeta en återkommande rapport om de ungas situation i EU och att överlämna den till rådet och Europaparlamentet samt till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

5.6. EESK anmodar kommissionen att informera kommittén om hur de rekommendationer som lades fram i EESK:s yttrande från november 2000 och resultaten från hearingen med det civila samhället som anordnades i februari 2001 återspeglas i vitboken och hur de kan beaktas i den föreslagna nya ramen för europeiskt samarbete på ungdomsområdet.

5.7. Kommittén anmodar rådet, kommissionen och Europaparlamentet att öka gemenskapens budgetanslag till utbildning och ungdomsverksamhet från 0,5 % till 1 %.

5.8. Kommittén anmodar kommissionen att snarast utarbeta särskilda åtgärder och att ställa de nödvändiga resurserna till förfogande för genomförandet av åtgärderna. Resurserna för uppföljningen av vitboken får dock inte hämtas från anslagen till det befintliga ungdomsprogrammet.

5.9. Kommittén noterar att kommissionen föreslår ”att det bildas en arbetsgrupp på hög nivå som kan stå till tjänst med rådgivning på detta område till kommissionen och till rådet i dess olika konstellationer” när det gäller frågorna om de ungas oberoende. I samband med en sådan grupp erbjuder kommittén sitt stöd och sin sakkunskap.

5.10. Kommittén rekommenderar att kommissionen stärker politiken för barn och ungdom [1] genom att inrätta ett särskilt direktorat för barn och unga inom GD Utbildning och kultur. Det nya direktoratets huvudsakliga uppgift skulle inledningsvis vara att ge konkret form åt och att genomföra de åtgärder som föreslås i vitboken samt att genomföra ungdomsprogrammet.

5.11. EESK anmodar kommissionen och rådet att inbegripa kandidatländerna så tidigt som möjligt och i största möjliga utsträckning, både i genomförandet av vitboken och i diskussionerna om framtidsperspektiven för ungdomspolitiken inom EU.

5.12. EESK anmodar konventet om Europas framtid att grundligt undersöka frågan om de ungas status i EU och att sända en tydlig signal till alla samhällskrafter att aktivt engagera ungdomen i byggandet av en utvidgad och mer demokratisk union.

5.13. EESK erbjuder konventet om Europas framtid sina tjänster när det gäller att underlätta deltagandet för de unga och deras organisationer i denna process, både genom sina tre observatörer i konventet och genom sitt stöd till den aviserade ”ungdomskonventionen”.

5.14. EESK anser att man i samband med den kommande fördragsändringen bör infoga en särskild artikel om ungdomspolitik i EG-fördraget. I denna artikel bör det fastställas att gemenskapen åtminstone bör främja samarbete mellan medlemsstaterna i fråga om ungdomspolitiken och att vid behov komplettera sin verksamhet. Kommittén anmodar ministerrådet (ungdomsfrågor) att stödja detta förslag med en resolution av lämpligt innehåll.

[1] Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om ”Kampen mot sexuellt utnyttjande av barn och sexturism” (EGT C 284, 14.9.1998).

Bryssel den 25 april 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS